

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
MESTRADO EM CIÊNCIAS MILITARES –
SEGURANÇA E DEFESA

2013/2014



DISSERTAÇÃO

A ESTRUTURA DE COMANDO DE NÍVEL OPERACIONAL
NACIONAL E O PROCESSO DE PLANEAMENTO
OPERACIONAL

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOUTRINA OFICIAL DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS E DO EXÉRCITO PORTUGUÊS.



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**A ESTRUTURA DE COMANDO DE NÍVEL OPERACIONAL
NACIONAL E O PROCESSO DE PLANEAMENTO
OPERACIONAL**

Maj Inf Ribeiro de Faria

Dissertação do Mestrado em Ciências Militares – Segurança e Defesa
2013/2014

Lisboa – 2014



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**A ESTRUTURA DE COMANDO DE NÍVEL OPERACIONAL
NACIONAL E O PROCESSO DE PLANEAMENTO
OPERACIONAL**

Maj Inf Ribeiro de Faria

Dissertação do Mestrado em Ciências Militares – Segurança e Defesa
2013/2014

Orientador:

TCor Inf Luís Fernando Machado Barroso

Lisboa – 2014



Agradecimentos

Ao Tenente-Coronel Machado Barroso, professor e camarada de longa data, pela confiança depositada e pela sua orientação esclarecida, que muito contribuíram para a elaboração deste estudo.

Ao Major Duarte Varino, pela preciosa ajuda na revisão desta dissertação e pelas críticas e sugestões sempre pertinentes, as quais contribuíram para a clareza e solidez do texto final.

Aos oficiais entrevistados no âmbito desta investigação, pelo interesse e pela total disponibilidade demonstrados, sem os quais não teria sido possível atingir os objetivos delineados.

Aos meus pais, uma vez mais, por tudo quanto me deram e continuam a dar.

Aos meus sogros, pelo apoio permanente à família que tantas vezes me garantiu o tempo necessário para as atividades de investigação.

À Sónia, com muito amor, por todo o apoio e paciência demonstrados, sem os quais não teria sido possível ultrapassar este longo período de trabalho intensivo.

Por fim, ao Gonçalo, ao Miguel e ao Rodrigo, pela compreensão quanto à ausência do pai, na esperança de podermos recuperar muitas das horas de companhia e de brincadeira perdidas neste último ano.



Índice

Agradecimentos	I
Índice	II
Índice de figuras	III
Índice de tabelas	III
Resumo	V
<i>Abstract</i>	VI
Palavras-chave	VII
Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos	VIII
Introdução	1
1. Revisão da literatura	5
a. Os Níveis da Guerra	5
b. Estratégia, Arte Operacional e Tática	6
c. Níveis da Guerra e Objetivos	7
d. Níveis da Guerra, Estruturas de Comando e Processos de Planeamento	9
e. Estrutura de Comando Militar e Processo de Planeamento OTAN	10
2. Metodologia	16
a. Percurso metodológico	16
b. Modelo de análise	17
c. Instrumentos de observação	18
3. Análise	20
a. D1 – Existência de três níveis de comando distintos	20
b. D2 – Autoridade investida no comandante de nível operacional para exercer o comando de nível operacional	22
c. D3 – Capacidade de planeamento e comando/controlado por parte do comandante de nível operacional	26
d. D4 – Capacidade de planeamento paralelo e colaborativo dos diferentes níveis de planeamento	30
e. D5 – Capacidade de combinar responsabilidades de diferentes níveis num único comando	35
Conclusões	41



Bibliografia	48
--------------------	----

Índice de figuras

Figura 1 – Hierarquia dos objetivos militares	8
Figura 2 – Estrutura de QG do ACO	10
Figura 3 – Processo de Planeamento de Resposta a Crises OTAN	14
Figura 4 – Os níveis das operações militares	21
Figura 5 – Fases do processo nacional de planeamento de operações	31
Figura 6 – Estrutura genérica do EMGFA.....	33
Figura 7 – Estrutura de Comando para operação em território nacional – Continente	35
Figura 8 – Estrutura de Comando para o emprego de uma força conjunta de nível tático..	37

Índice de tabelas

Tabela 1 – Análise Quantitativa das Entrevistas – Tema 1 (Indicador I1.1).....	22
Tabela 2 – Análise Quantitativa das Entrevistas – Tema 2 (Indicador I2.1).....	24
Tabela 3 – Análise Quantitativa das Entrevistas – Tema 3 (Indicador I2.2).....	25
Tabela 4 – Análise Quantitativa das Entrevistas – Tema 4 (Indicador I3.1).....	27
Tabela 5 – Análise Quantitativa das Entrevistas – Tema 5 (Indicador I3.2).....	29
Tabela 6 – Análise Quantitativa das Entrevistas – Tema 6 (Indicador I4.1).....	34
Tabela 7 – Análise Quantitativa das Entrevistas – Tema 7 (Indicador I5.1).....	38
Tabela 8 – Ligação do Guião de Entrevista com dimensões e indicadores do Modelo de Análise	D-1
Tabela 9 – Funções desempenhadas pelos militares entrevistados	E-1
Tabela 10 – Análise temática do conteúdo das entrevistas – Tema 1	F-1
Tabela 11 – Análise temática do conteúdo das entrevistas – Tema 2	F-2
Tabela 12 – Análise temática do conteúdo das entrevistas – Tema 3	F-3
Tabela 13 – Análise temática do conteúdo das entrevistas – Tema 4	F-4
Tabela 14 – Análise temática do conteúdo das entrevistas – Tema 5	F-5
Tabela 15 – Análise temática do conteúdo das entrevistas – Tema 6	F-6
Tabela 16 – Análise temática do conteúdo das entrevistas – Tema 7	F-7



Anexos

- A – Linha de Orientação Metodológica
- B – Mapa Concetual Inicial
- C – Guião de Entrevista
- D – Guião de Entrevista – Ligação com dimensões e indicadores do Modelo de Análise
- E – Funções desempenhadas pelos militares entrevistados no âmbito de forças/estruturas militares conjuntas nacionais ou internacionais
- F – Análise temática do conteúdo das entrevistas
- G – Relações de Comando



Resumo

A atual doutrina militar conjunta nacional prevê estruturas de comando operacional e um processo de planeamento que seguem os princípios aplicados na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), que, por sua vez, prevê, para além do nível político, três níveis das operações: Estratégico, Operacional e Tático. A doutrina nacional implementa de igual forma estes três níveis, prevendo interações entre eles durante o processo de planeamento. Contudo, a reduzida dimensão que apresentam os fatores dimensão, espaço e tempo nas operações normalmente conduzidas por forças conjuntas portuguesas, suscitam dúvidas quanto à adequabilidade de uma organização e de um processo de planeamento desenvolvidos para operações cuja envergadura é muito díspar da nacional. Assim, a presente investigação visou verificar se a estrutura de comando de nível operacional nacional, nomeadamente no que respeita às suas relações de comando e processo de planeamento com os níveis estratégico e tático, está adequada à natureza das forças conjuntas nacionais e às missões previstas para as mesmas.

O percurso metodológico iniciou-se com a revisão da literatura sobre o tema, através da consulta de obras sobre o nível operacional e de publicações doutrinárias OTAN, permitindo uma visão abrangente e completa da problemática dos níveis da guerra e dos processos de planeamento na Aliança. Após a recolha da informação e da sua análise inicial passou-se à construção de um modelo de análise, baseado na doutrina de referência (OTAN), tendo sido identificadas as dimensões e respetivos indicadores a analisar de forma a atingir os objetivos da investigação. Tal permitiu iniciar a observação da realidade nacional, inicialmente através da análise dos documentos doutrinários e legais e, posteriormente, através de entrevistas a militares que desempenham ou desempenharam funções em estruturas de comando nacionais ou internacionais (OTAN), para analisar a implementação prática dos modelos teóricos identificados na primeira parte da investigação, a fim de se confirmar a hipótese de trabalho formulada.

As conclusões da investigação apontam para uma inadequação da estrutura de comando de nível operacional à natureza das forças conjuntas nacionais e às missões previstas para as mesmas, porquanto apresenta uma definição dúbia no que respeita à entidade responsável por essa estrutura, depende de processos de delegação de autoridade pouco claros e ambíguos, tem uma organização permanente deficiente em termos de áreas de Estado-Maior (EM), um efetivo reduzido que não lhe permite uma reposta adequada e rápida e possui um órgão de execução que apoia simultaneamente o nível estratégico-militar.

Abstract

The current national joint doctrine stipulates operational command structures and a planning process based on the principles applied by the North Atlantic Treaty Organization (NATO). Besides the political level, NATO stipulates three levels for the conduct of military operations: Strategic, Operational and Tactical. The national doctrine implements these same three levels, stipulating continuous interaction between them during the planning process. Nevertheless, the reduced scale of the forces, space and time factors of the operations conducted by the Portuguese joint forces raises some questions concerning the suitability of an organization and planning process originally developed for operations in a much bigger scale. This investigation tries to verify if the national operational level command structure, in terms of its command relationship and planning process interaction with the strategic and tactical levels, suits the nature of the national joint forces and their assigned missions.

The investigation started with the revision of publications on the subject of the levels of war, particularly the operational level, and NATO doctrinal publications, which contributed to an overarching vision on the levels of war and the Alliance planning processes. This revision resulted in the construction of a conceptual analysis model, based on our doctrine of reference (NATO), with the dimensions and indicators to focus the analysis in order to attain the objective of this investigation. This analysis model allowed the observation of the national reality, initially through the study of legal and doctrinal documents and, in a subsequent phase, through interviews of selected officers who serve or have served in national or NATO command structures, to analyze the positive implementation of the theoretical models identified on the previous phase of the investigation, in order to confirm the formulated work hypothesis.

The investigation concludes that the current operational level command structure is unsuitable for the nature of the national joint forces and their missions, because there is a dubious definition of the entity responsible for the operational level, it depends on unclear and ambiguous authority delegation processes, it presents a deficient permanent organization in terms of staff areas, a reduced manning which prevents an adequate rapid response and possesses an execution structure which simultaneously supports the strategic –military level.



Palavras-chave

- Arte Operacional
- Estrutura de Comando
- Nível Operacional da Guerra
- Processo de Planeamento Operacional



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

ACO	<i>Allied Command Operations</i>
ACT	<i>Allied Command Transformation</i>
C2	Comando e Controlo
CE	<i>Crisis Establishment</i>
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEMGFA	Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas
COC	Comando Operacional Conjunto
COCONJ	Comandante Operacional Conjunto
COPD	<i>Comprehensive Operations Planning Directive</i>
CSOC	Centro de Situação e Operações Conjunto
D	Dimensão
DIPLAEM	Divisão de Planeamento Estratégico Militar
EM	Estado-Maior
EMC	Estado-Maior Conjunto
EMCOC	Estado-Maior do Comando Operacional Conjunto
EMGFA	Estado-Maior-General das Forças Armadas
FA	Forças Armadas
FND	Força Nacional Destacada
FRI	Força de Reação Imediata
HE	Hipótese Explicativa
I	Indicador
JFC	<i>Joint Forces Command</i>
JOA	<i>Joint Operations Area</i>
JOPG	<i>Joint Operations Planning Group</i>
JTF	<i>Joint Task Force</i>
LOBOFA	Lei Orgânica de Bases das Forças Armadas
LOEMGFA	Lei Orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas
MJO	<i>Major Joint Operation</i>
MRO	<i>Military Response Options</i> (Opções de Resposta Militar)
NAC	<i>North Atlantic Council</i>
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>



NCS	<i>NATO Command Structure</i>
NEO	<i>Non-combatant Evacuation Operation</i>
NSA	<i>NATO Standardization Agency</i>
OPCOM	Comando Operacional
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PDE	Publicação Doutrinária do Exército
PDMC	Publicação de Doutrina Militar Conjunta
PE	<i>Peace Establishment</i>
PPO	Processo de Planeamento Operacional
Q	Questão
QG	Quartel-General
RDG	<i>Response Direction Group</i>
SACEUR	<i>Supreme Allied Commander Europe</i>
SHAPE	<i>Supreme Headquarters Allied Powers Europe</i>
SJO	<i>Small Joint Operation</i>
SOPG	<i>Strategic Operations Planning Group</i>
TO	Teatro de Operações



Introdução

Em 2012, foi aprovada a primeira publicação doutrinária conjunta das Forças Armadas (FA): a Publicação de Doutrina Militar Conjunta (PDMC) 01 – Doutrina Militar Conjunta. Esta publicação transpõe para a doutrina nacional o processo de planeamento operacional da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e apresenta vários modelos de estruturas de comando a ativar para fazer face a diferentes cenários de atuação previstos para as FA, baseando-se, para essas estruturas e processo de planeamento, nos princípios aplicados na OTAN. A Aliança preconiza, para além do nível político, três níveis das operações: Estratégico, Operacional e Tático, sendo que a doutrina nacional implementa os mesmos três níveis, prevendo interações entre eles durante o processo de planeamento. Não obstante, o processo OTAN assenta no princípio de uma estrutura de comandos permanentes e independentes para cada nível, que possibilita o planeamento colaborativo entre os mesmos, o que não acontece a nível nacional. De facto, a aplicação direta do processo de planeamento OTAN à realidade do nosso país parece não ter tido em conta a situação particular nacional, já que as estruturas existentes são de natureza distinta das da Aliança e a dimensão temporal e espacial das operações normalmente conduzidas por forças conjuntas portuguesas é diferente. Efetivamente, para além do enquadramento legislativo não ser claro quanto à definição dos três níveis das operações, a grande probabilidade do emprego de forças conjuntas nacionais se cingir a uma força tática como a Força de Reação Imediata (FRI) levanta dúvidas quanto à adequabilidade do processo de planeamento operacional em tais situações.

O nível operacional – “nível ao qual são planeadas, conduzidas e sustentadas as campanhas e operações de grande envergadura para atingir os objetivos estratégicos nos teatros ou áreas de operações” (NSA, 2013, pp. 2-O-3) – como a própria definição prevê, aplica-se à condução de campanhas e operações de grande envergadura, o que, desde logo, levanta dúvidas quanto à sua adequabilidade à realidade nacional do emprego de forças táticas, mesmo conjuntas, na execução de operações de âmbito limitado, tais como operações de evacuação de não combatentes (NEO). É sabido que a distinção entre os níveis Estratégico-Militar, Operacional e Tático das operações é raramente clara, sendo que a modernidade e capacidades dos meios militares e a crescente tendência do nível estratégico em controlar diretamente o nível tático, tem conduzido a uma compressão dos níveis de comando (Vego, 2009).

Se bem que num quadro concetual de aplicação do instrumento militar em grande escala seja essencial a implementação clara dos diversos níveis das operações, isso pode não

ser verdade para operações de âmbito limitado, aos mais baixos escalões, em que a existência de vários níveis de planeamento pode prejudicar a fluidez e o estabelecimento claro e inequívoco de responsabilidades. Não obstante, na doutrina da Aliança, o nível operacional é o nível ao qual se associam as operações conjuntas, sendo que a tendência legislativa dos últimos anos e a conjuntura que atualmente vivemos em Portugal apontam para uma necessidade de se rentabilizarem as estruturas e meios de forma conjunta de modo a ganhar eficiência e conter custos (Conselho de Ministros, 2013, p. 2286), pelo que importa verificar se a atual estrutura de nível operacional está adequada à realidade nacional.

Assim, o objeto desta investigação é a estrutura de comando de nível operacional legalmente estabelecida em Portugal. A investigação limitou-se à estrutura de comando de nível operacional, nomeadamente à sua interação com os níveis estratégico e tático no que respeita às relações de comando e processo de planeamento, em situações de intervenção no território nacional continental¹ e no estrangeiro, com uma força conjunta de nível operacional ou tático, no contexto das missões atualmente previstas no Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), excluindo as operações de apoio civil.

A presente investigação tem como objetivo geral verificar se a estrutura de comando de nível operacional nacional está adequada à natureza das forças conjuntas nacionais e às missões previstas para as mesmas, nomeadamente no que respeita às suas relações de comando e processo de planeamento com os níveis estratégico e tático.

Quanto aos objetivos específicos, esta investigação visa compreender se as estruturas de comando definidas na legislação e na doutrina militar conjunta nacional se adequam à tipologia de missões e natureza das forças nacionais e se as atuais estruturas de comando nacionais permitem a implementação do processo de planeamento ao nível operacional, enquadrado nos processos estratégico e tático, tal como está previsto na atual doutrina.

Para alcançar o objetivo geral desta investigação, iremos responder às seguintes questões (Anexo A – Linha de Orientação Metodológica):

Q1: Até que ponto a definição dos três níveis de comando se apresenta clara na legislação e doutrina nacionais?

¹ Optou-se por excluir da investigação a condução de operações nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira, porquanto a legislação prevê a existência de comandos de nível operacional específicos para essas regiões, fruto das particularidades geográficas associadas, fator que, pelas suas especificidades, seria impossível investigar dentro dos limites de tempo e de dimensão a que esta investigação está sujeita.



Q2: De que forma está definida a autoridade do Comandante Operacional Conjunto (COCONJ) para exercer o comando/controlado das forças conjuntas?

Q3: Quais as características da estrutura de comando do comandante de nível operacional para o planeamento e condução das operações?

Q4: Qual o grau de adequabilidade das estruturas de comando operacional previstas para os níveis estratégico-militar, operacional e tático à aplicação do Processo de Planeamento Operacional aprovado?

Q5: Até que ponto a atual organização da estrutura de comando operacional nacional está adequada ao planeamento e à condução das operações conjuntas por parte da FRI ou outra força conjunta de nível tático?

A nossa hipótese de trabalho é a de que a atual estrutura de nível operacional não está adequada à natureza das forças conjuntas nacionais e às missões previstas para as mesmas, porquanto existem indefinições e ambiguidades legais e doutrinárias quanto às responsabilidades das entidades envolvidas, aos processos de delegação de autoridade e à organização e dimensão dos órgãos associados. Consideramos que esta inadequabilidade tem como justificação as seguintes hipóteses explicativas (HE):

HE1: Não existe uma definição clara dos diferentes níveis de comando, nomeadamente o de nível operacional e respetivas responsabilidades.

HE2: A autoridade do COCONJ para exercer o comando/controlado das forças não está claramente definida, existindo contradições e ambiguidades na lei e doutrina nacionais.

HE3: O comandante de nível operacional não possui uma estrutura de comando dedicada e exclusiva para o planeamento e condução das operações.

HE4: As estruturas de comando operacional previstas para os níveis estratégico-militar, operacional e tático não se adequam à aplicação do Processo de Planeamento Operacional aprovado.

No início da nossa investigação considerávamos que a atual organização da estrutura de comando operacional nacional não se adequava igualmente ao planeamento e condução das operações conjuntas por parte da FRI ou de outra força conjunta de nível tático, porquanto a existência de três níveis não fazia sentido quando apenas se projeta uma força dessa natureza. Porém, os resultados da nossa análise, tal como apresentados na secção e. do terceiro capítulo, indicam que no emprego de tais forças se mantém a necessidade de

conduzir as tarefas inerentes ao nível operacional, sendo que, na realidade nacional, faz sentido a materialização de uma estrutura dedicada a esse nível.

O percurso metodológico iniciou-se com a revisão da literatura sobre o tema – através da consulta de obras sobre o nível operacional e, principalmente, de publicações doutrinárias OTAN – permitindo uma visão abrangente e completa da problemática dos níveis da guerra e dos processos de planeamento associados. Após a recolha da informação e da sua análise inicial passou-se à construção de um modelo de análise, baseado na doutrina de referência (OTAN), tendo sido identificadas as dimensões a analisar de forma a atingir os objetivos da investigação. Seguidamente, iniciou-se a observação da realidade nacional, inicialmente através do estudo dos documentos doutrinários e legais nacionais e, posteriormente, através de entrevistas a militares que desempenham ou desempenharam funções em estruturas de comando nacionais ou OTAN, para analisar a implementação prática dos modelos teóricos identificados na primeira parte da investigação, procurando-se confirmar a hipótese de trabalho formulada.

Tendo em conta o nosso percurso metodológico, e adotando este relatório a sequência coerente do mesmo, apresenta-se no primeiro capítulo uma revisão da literatura subordinada ao objeto de estudo, destacando-se um enquadramento teórico dos níveis da guerra e uma súmula doutrinária da Aliança, onde se identificam os princípios a aplicar na organização das estruturas operacionais nos três níveis das operações, lançando as bases que sustentam o desenvolvimento do modelo de análise. No segundo capítulo aborda-se a metodologia aplicada na investigação, com uma explicação detalhada do percurso metodológico seguido, do modelo de análise aplicado e dos instrumentos de observação utilizados. Por fim, no terceiro capítulo apresenta-se o resultado da análise efetuada aos produtos resultantes da observação através da consulta da legislação e doutrina e das entrevistas efetuadas. O relatório termina com as conclusões, que apontam para uma inadequação da estrutura de comando de nível operacional à natureza das forças conjuntas nacionais e às missões previstas para as mesmas, e com uma sugestão de linhas de atuação que visam colmatar as lacunas identificadas.



1. Revisão da literatura

a. Os Níveis da Guerra

A guerra, no seu sentido lato, e no que concerne à aplicação do instrumento militar, trava-se a diferentes níveis, de acordo com os objetivos associados e a envergadura das operações conduzidas. Na literatura dedicada ao estudo da guerra e das operações militares e nas doutrinas da generalidade dos países, é consensual a existência de três níveis da guerra: estratégico, operacional e tático². A OTAN define-os igualmente na sua doutrina base, através do AJP-01 *Allied Joint Doctrine* (2010) e do AAP-6 *NATO Glossary of Terms and Definitions* (2013). Para a OTAN, o nível estratégico da guerra é “o nível a que uma nação ou grupo de nações define objetivos de segurança nacional ou multinacional e emprega recursos nacionais, incluindo militares, para os atingir” (NSA, 2013, pp. 2-S-12). É neste nível que a organização emprega o seu vetor militar na prossecução dos objetivos estratégicos definidos pela estrutura política da Aliança. Já o nível operacional é definido como “o nível ao qual são planeadas, conduzidas e sustentadas as campanhas e operações de grande envergadura para atingir os objetivos estratégicos nos teatros ou áreas de operações” (NSA, 2013, pp. 2-O-3). É neste nível que “os sucessos táticos alcançados nos empenhamentos e operações são combinados para criar os efeitos desejados que apoiem a prossecução dos objetivos estratégicos e permitam atingir o estado-final militar” (NATO, 2013, pp. 1-5). Por fim, o nível tático é “o nível ao qual as atividades, batalhas e empenhamentos são planeados e executados para atingir os objetivos militares definidos às formações e unidades táticas (NSA, 2013, pp. 2-T-2). O seu cumprimento contribui para o sucesso ao nível operacional e estratégico (NATO, 2010, pp. 1-6).

Nem sempre é fácil distinguir os níveis da guerra, já que mesmo o emprego de pequenas forças de nível tático será levado a cabo num determinado contexto político de uma nação, com reflexos diretos nos objetivos da mesma. O emprego tático das forças criará efeitos aos níveis operacional e estratégico. Por outro lado, a prossecução de objetivos estratégicos não exigirá sempre o emprego de forças de grande dimensão. De especial relevância para a compreensão da distinção entre níveis da guerra e níveis de comando, que mais à frente abordaremos, é o facto de que nem todas as forças na Área de Operações

² Os níveis da guerra são várias vezes referidos como os níveis das operações militares, nomeadamente na doutrina OTAN e nacional. Ambos os termos se referem ao emprego de forças militares em diferentes níveis aos quais está associado um conjunto de atividades de âmbito e alcance distintos, pelo que têm o mesmo significado. No âmbito desta investigação, quando, por motivos de transcrição ou análise da doutrina OTAN ou nacional, nos referirmos aos níveis das operações militares, estamos a referir-nos aos níveis da guerra tal como são apresentados neste capítulo.

Conjuntas (JOA) terão necessariamente de ser comandadas ou controladas pelo comandante de uma força de nível operacional; algumas poderão ser controladas ao nível estratégico (NATO, 2010, pp. 1-6). Milan Vego realça ainda o facto de a “relação entre os níveis da Guerra poder variar com o carácter e as particularidades do conflito em questão (...) A distinção entre os diferentes níveis da guerra é mais clara em conflitos de alta intensidade; é nestes conflitos que a estratificação tende a ser mais completa e as características de cada nível mais evidentes. (...) o âmbito do nível operacional da guerra num conflito de baixa intensidade é muito menor comparativamente ao dos níveis estratégico e tático. Em conflitos de baixa intensidade existem os três níveis, mas é mais difícil isolar acontecimentos e decisões chave associadas a cada nível em particular” (2009, pp. II-18 a II-19). Assim, as principais características de emprego das forças militares no nível operacional, comparativamente ao nível tático, são as maiores dimensões das forças empregadas e dos fatores espaço e tempo associados às operações (Vego, 2009, pp. I-7).

b. Estratégia, Arte Operacional e Tática

Tal como não existe uma fronteira rígida entre os três níveis da guerra, também não existe uma fronteira rígida entre os três níveis da arte militar que lhes estão, normalmente, associados. A arte operacional é o elo crítico entre a estratégia e a tática, permitindo atingir os objetivos estratégicos através da definição dos objetivos operacionais para os quais contribuirá o sucesso das ações táticas. É igualmente importante não esquecer, como diz Milan Vego, que “as suas relações mútuas são altamente dinâmicas” (Vego, 2009, pp. I-9), podendo as ações ao nível tático afetar grandemente a estratégia delineada, assim como a aplicação da arte operacional terá enorme impacto na estratégia definida e nas táticas adotadas.

Para a OTAN, a estratégia militar é “a componente da estratégia nacional ou multinacional que define a forma como o poder militar deve ser desenvolvido e aplicado para atingir objetivos nacionais ou de um grupo de nações” (NSA, 2013, pp. 2-M-6). Já a tática, para o Exército Português³, “é o emprego de unidades em combate. Inclui a disposição adequada de unidades de manobra em relação ao terreno, inimigo e forças amigas, para traduzir o potencial de combate em vitória nas batalhas e empenhamentos” (EME, 2012, pp.

³ Adota-se a definição de tática do Exército Português pelo facto de tal definição não existir na doutrina conjunta nacional e de, na OTAN, a definição proposta no AJP-3.2 *Allied Joint Doctrine for Land Operations* nunca ter sido vertida no AAP-06. Ressalva-se que a definição do Exército Português está em linha com a da doutrina OTAN.



B-23). A arte operacional, componente principal da arte militar nesta investigação, é, para a OTAN, ”o emprego de forças para atingir objetivos estratégicos ou operacionais através do desenho, integração e conduta de estratégias, campanhas, operações de grande envergadura e batalhas” (NSA, 2013, pp. 2-O-3). A arte operacional permite assim integrar os fins que se pretendem atingir, os métodos para os atingir e os meios a empregar. “Na sua expressão mais simples, a arte operacional determina que forças conduzirão que tipo de operações, quando, onde e com que finalidade (NATO, 2013, pp. 2-3). Um aspeto interessante é o de que, tendo em conta que “o âmbito do nível operacional da guerra num conflito de baixa intensidade é muito menor comparativamente ao dos níveis estratégico e tático”, tal como referido na secção anterior, também a arte operacional poderá ser menos útil nessa tipologia de operações do que nas operações de combate de grande envergadura (Mattelaer, 2009). Contudo, e tal como analisaremos adiante, tal não significa que o nível operacional se torne desnecessário em tais situações.

c. Níveis da Guerra e Objetivos

A qualquer nível da guerra são definidos os objetivos a atingir pelas forças militares. Tais objetivos decorrem do estado final definido pelo nível político para uma determinada intervenção militar, qualquer que seja a sua tipologia. A definição do estado final estratégico exige uma forte discussão entre a liderança política e militar, já que será a base para a determinação do método e duração de emprego dos recursos militares à disposição (Vego, 2009, pp. I-45). Do estado final estratégico desejado decorrerão os objetivos estratégicos e estratégico-militares que, por sua vez, serão desdobrados em objetivos operacionais; destes surgirão os de nível tático. Estes objetivos são diferenciados de acordo com a sua dimensão e escala. Será esta escala que determinará o método de emprego das forças militares, os fatores tempo e espaço associados e, consequentemente, os níveis de comando a estabelecer, e não o contrário (Vego, 2009, pp. II-3).

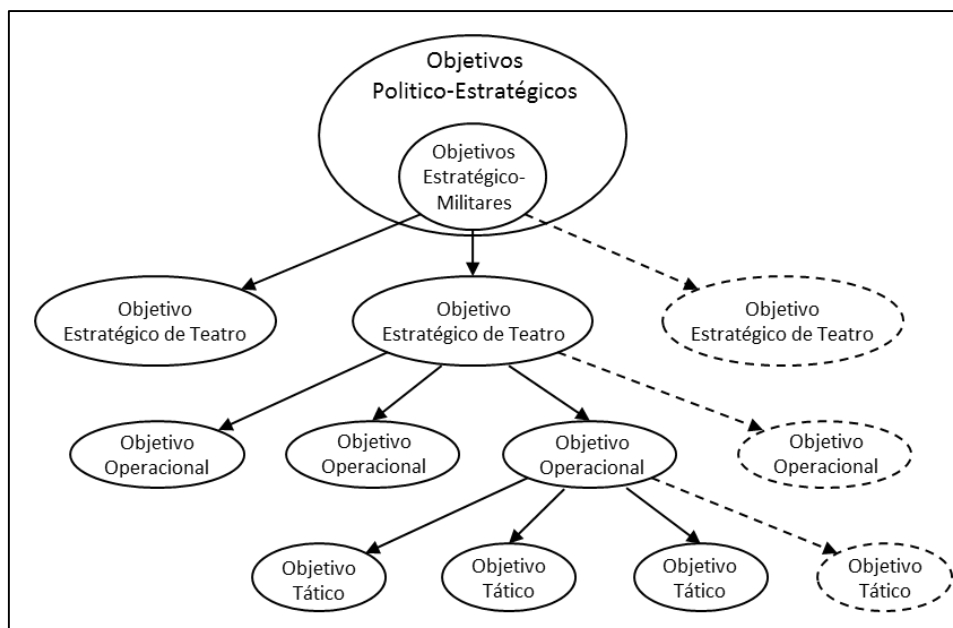


Figura 1 – Hierarquia dos objetivos militares
(Adaptado de Vego, 2009, pp. II-4)

A definição do objetivo a atingir é um aspeto crucial da conduta de qualquer operação militar (Vego, 2009, pp. II-19). A natureza do objetivo determinará a que nível da guerra serão conduzidas as operações e, conseqüentemente, o nível de comando a empenhar para o planeamento, preparação e conduta das mesmas. Uma deficiente definição dos objetivos pode, à partida, inquinar o processo de planeamento e preparação de uma operação, não adequando os meios e métodos aos fins a atingir.

Normalmente, a prossecução de objetivos estratégicos ou operacionais requer o emprego de forças de maior dimensão do que as necessárias para atingir os objetivos táticos. Contudo, hoje em dia, uma força relativamente pequena pode ser empregada para atingir um objetivo operacional ou mesmo um objetivo estratégico de âmbito limitado (Vego, 2009, pp. I-7). Tal é possível dadas as avançadas capacidades que atualmente pequenas forças táticas possuem, de onde se destacam a letalidade e a capacidade de recolha de informação. Outro fator que faz com que forças táticas possam contribuir diretamente para objetivos estratégicos prende-se com as definições pouco claras dos níveis da guerra nas tipologias de conflitos predominantes no ambiente operacional moderno, em que se destacam as operações de apoio à paz e de intervenção limitada, em detrimento das operações militares de grande envergadura.

d. Níveis da Guerra, Estruturas de Comando e Processos de Planeamento

Cada operação conduzida em níveis distintos tem associado um nível de comando, o qual necessita de uma estrutura de comando para a planear, preparar e conduzir, enquadrando as forças que lhe são atribuídas pelo nível superior (político, no caso do nível estratégico)⁴. Os níveis de comando, materializados pelas respetivas estruturas, estão preparados para empregar forças e atingir objetivos definidos, associados a um determinado nível da guerra. Não obstante, se, no caso do nível operacional, um comandante não aplicar os princípios da arte operacional no emprego das suas capacidades, focando-se na tática, não estará a conduzir as operações ao nível operacional. Por oposição às fronteiras difusas dos níveis da guerra, os níveis de comando são claramente definidos (Vego, 2009, pp. II-18), o que não é necessariamente sinónimo de relações fluidas e ágeis entre eles. De facto, o natural desejo de cada comandante de manter um controlo apertado das suas unidades e meios, contrasta com o dos subordinados de manterem uma maior liberdade de ação para cumprirem as suas missões o que propicia a criação de tensões entre os vários escalões de comando. A mitigação dessas tensões deverá passar pelo desenvolvimento de relações de trabalho próximas entre comandantes e respetivas estruturas e pela compreensão por parte de todos os escalões da doutrina de emprego das forças, de modo a desenvolver confiança e agilidade de processos entre todos os níveis de comando (Newell, 2002).

As estruturas de comando, para conduzirem o processo operacional⁵ de forma eficiente, empregam processos de planeamento que devem ser devidamente estruturados e do conhecimento dos diferentes níveis da força (ou seja, vertidos na doutrina), de maneira a permitir a condução dos mesmos de forma fluida e eficiente. Na OTAN, o planeamento de nível operacional é definido como “o planeamento militar ao nível operacional para desenhar, conduzir e sustentar campanhas e operações de grande envergadura para atingir objetivos estratégicos nos teatros ou áreas de operações atribuídos” (NATO, 2013, pp. 1-13). O planeamento de nível operacional traduz os objetivos estratégicos em ações táticas e é normalmente conduzido para o emprego de forças conjuntas. É neste nível de planeamento que a arte operacional pode ser descrita, em complemento do já abordado previamente, como a componente da arte militar relacionada com a teorização e prática do planeamento,

⁴ Por estrutura de comando entende-se um comandante, investido de autoridade, apoiado por uma estrutura que inclui meios humanos e materiais que trabalham segundo processos uniformes, garantindo a capacidade para planear, preparar, executar e avaliar as operações.

⁵ “O processo operacional compreende as principais atividades do comando-missão realizadas durante as operações, cabendo ao estado-maior planear, preparar, executar e avaliar continuamente a operação” (EME, 2012, pp. 4-1)

preparação, condução e sustentação de campanhas e operações de grande envergadura para atingir objetivos estratégicos ou operacionais (NATO, 2013, pp. 2-3 a 2-4).

Dados os objetivos desta investigação, e tendo em conta a doutrina OTAN como referência doutrinária das nossas FA, é fulcral identificar as estruturas de comando relevantes e os processos de planeamento utilizados pelas mesmas para a condução de operações no nível operacional na Aliança.

e. Estrutura de Comando Militar e Processo de Planeamento OTAN

A Estrutura de Comando da OTAN (NCS – *NATO Command Structure*) é composta por vários comandos de nível estratégico, operacional e tático de carácter permanente. No nível estratégico, a NCS compreende dois comandos: O *Allied Command Operations* (ACO) e o *Allied Command Transformation* (ACT). No âmbito desta investigação concentrámo-nos no primeiro, responsável pelo planeamento e execução de todas as operações da Aliança.

A estrutura de Quartéis-Generais (QG) do ACO é composta por um QG de nível estratégico – o *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE) – dois QG de nível operacional – *Joint Forces Command* (JFC) Nápoles e JFC Brunssum – e três QG de nível tático – Izmir, Northwood e Ramstein – respetivamente de componente terrestre, marítima e aérea (NAMC, 2012) (Fig. 2).

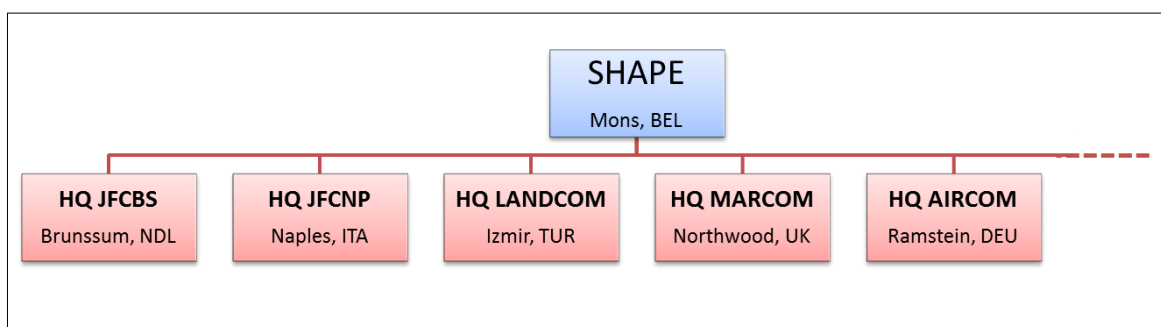


Figura 2 – Estrutura de QG do ACO
(Adaptado de NAMC, 2012)

Os QG de nível operacional e tático surgem ao mesmo nível no organograma da estrutura do ACO pois os comandos de nível tático podem ser atribuídos a qualquer um dos comandos de nível operacional para uma dada operação.

O SHAPE, QG de nível estratégico, é responsável pelo planeamento, preparação e execução de todas as operações militares da Aliança, a fim de atingir os objetivos

estratégicos definidos pelo Conselho do Atlântico Norte (NAC – *North Atlantic Council*). Para tal, o Comandante Supremo Aliado na Europa (SACEUR – *Supreme Allied Commander Europe*) assume o comando de todas as operações da OTAN a partir do seu QG em Mons, Bélgica, e emana para todos os comandos a ele subordinados a sua direção estratégica militar que orienta os seus planeamentos (NAMC, 2012).

O comando de nível operacional é normalmente exercido por um dos comandantes de nível operacional, JFC Nápoles e JFC Brunssum, apoiado pelo seu QG, projetado enquanto QG da *Joint Task Force* (JTF) ou a partir da sua localização permanente quando tal projeção não se justificar. Os comandos de nível tático possuem as estruturas suficientes para assegurarem o comando da componente respetiva, integrando um JFC em operações conjuntas de grande envergadura. Os comandos marítimo e aéreo asseguram ainda a capacidade de comando e controlo de uma operação conjunta de pequena envergadura centrada no respetivo ambiente enquanto o comando terrestre assegura a capacidade de comando e controlo de uma operação terrestre⁶. Para tal, a NCS tem de estar permanentemente completa, em pessoal e material, e devidamente treinada (NAMC, 2012).

A OTAN prevê ainda nove comandos de nível tático terrestre na sua estrutura de forças, onde se incluem, por exemplo, o *Allied Rapid Reaction Corps* (ARRC) e o *NATO Rapid Deployable Corps – Spain* (NRDC-ESP), que poderão assegurar o comando de uma componente terrestre numa operação conjunta de grande ou pequena envergadura (ACO, 2014 e ARRC, 2014). Alguns destes comandos encontram-se atualmente em fase de certificação por parte do ACO para se constituírem como comandos conjuntos (de nível operacional) em operações conjuntas de pequena envergadura centradas no ambiente terrestre (Tierra, Ejército de, 2014).

A doutrina OTAN para as operações conjuntas prevê, no que respeita ao emprego destes comandos para o planeamento, preparação e execução de operações, alguns princípios para o exercício do comando e controlo, dos quais se destacam os seguintes com interesse para os objetivos desta investigação (NATO, 2010, pp. 6-2):

- **Unidade de Comando** – A coesão necessária para planear e executar as operações depende da Unidade de Comando nos níveis estratégico, operacional e tático. As relações de comando deverão ser claramente

⁶ A classificação de Operações Conjuntas de Grande Envergadura (MJO – Major Joint Operations) e Operações Conjuntas de Pequena Envergadura (SJO – Small Joint Operation) está prevista em documentação classificada OTAN e está diretamente relacionada com a dimensão das forças e capacidades empregadas pela aliança numa determinada operação.

definidas quando uma força conjunta é constituída. A Unidade de Comando é atingida pela atribuição da autoridade para dirigir e coordenar todas as forças a um único comandante a um determinado nível.

- **Continuidade de Comando** – A Unidade de Comando é potenciada pela Continuidade de Comando durante toda a operação. Normalmente, quem planeia deve executar a operação.
- **Cadeia de Comando claramente definida** – A estrutura hierárquica de comando e controlo deve ser claramente estabelecida, para que em todos os níveis de comando haja uma compreensão clara das responsabilidades de cada nível.

Assim, poderemos definir como aspetos-chave da estrutura de comando da OTAN e dos seus princípios de emprego com interesse para esta investigação os seguintes:

- Estrutura de comandos de três níveis distintos – Estratégico, Operacional e Tático;
- Comandos de carácter permanente;
- Estruturas com quadros de pessoal e material próprios e completos;
- Definição clara da Cadeia de comando e respetivas responsabilidades para cada operação;
- Possibilidade de um comando de nível tático assumir a responsabilidade de planear e conduzir uma operação conjunta de pequena envergadura ao nível operacional.

No que respeita ao processo de planeamento operacional da Aliança, a referência utilizada foi a *Comprehensive Operations Planning Directive Interim V2.0* (COPD 2), de outubro de 2013, que apesar de estar ainda em desenvolvimento, tem indicações bem claras que deve ser utilizada em operações, exercícios e treino da Aliança. A COPD 2 inclui os processos de planeamento de operações aos níveis estratégico e operacional; no âmbito desta investigação centrámo-nos no processo de planeamento ao nível operacional e à sua necessária interação com os níveis estratégico e tático (Fig. 3).

O processo de planeamento ao nível operacional prevê seis fases (ACO, 2013):

Fase 1 – *Initial Situational Awareness of a potential/actual crisis*



Fase 2 – *Operational Appreciation of the strategic environment*

Fase 3 – *Operational Estimate*

Fase 4 – *Operational Plan development*

Fase 5 – *Execution*

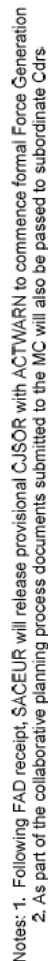
Fase 6 – *Transition*

Este processo está interligado durante toda a sua duração com os do nível estratégico e tático, que preveem igualmente seis fases com essencialmente as mesmas finalidades, maximizando o planeamento paralelo⁷ e colaborativo⁸ entre os vários escalões de comando.

Da análise do processo, destacam-se as recorrentes interações entre os três níveis, sendo os contributos dos escalões subordinados fundamentais para o processo de planeamento do escalão superior. Nesse âmbito, para além da troca contínua de informações relevantes para o processo de planeamento (apenas possível porque cada comando possui uma estrutura totalmente guarneçada, onde se incluem meios de informações), o comando de nível operacional contribui para o planeamento de nível estratégico através de documentos formais, tais como o Parecer Operacional e os *drafts* dos Conceitos e Planos de Operações. Daqui se pode inferir que um processo de planeamento desta natureza apenas é possível e faz sentido implementar quando as estruturas de comando são totalmente independentes e guarneçadas.

⁷ Planeamento Paralelo – “O planeamento paralelo consiste no planeamento quase em simultâneo entre dois ou mais escalões. Este planeamento é facilitado pela partilha permanente de informação do escalão mais elevado aos escalões subordinados. O planeamento paralelo requer uma forte interacção entre os diversos escalões. As unidades subordinadas iniciam o seu processo de planeamento e difundem as suas ordens [preparatórias] antes de receberem a Ordem de Operações do escalão superior” (EME, 2007, pp. 2-20).

⁸ Planeamento Colaborativo – “O planeamento colaborativo representa a interacção em tempo real entre escalões subordinados e escalão superior no desenvolvimento de planos para uma operação. O planeamento colaborativo aumenta de forma significativa a velocidade de tomada de decisão, porque fornece ao escalão superior a informação em tempo real acerca do que os escalões subordinados podem ou não fazer” (EME, 2007, pp. 2-20). O planeamento colaborativo é um processo altamente dinâmico (NATO, 2013, pp. 2-43).



14



Após analisado o processo de planeamento de nível operacional previsto na COPD 2, poderemos definir como aspetos-chave do mesmo, com interesse para esta investigação os seguintes:

- Processo interligado com níveis estratégico e tático;
- Processo assente em estruturas de comando independentes totalmente guarnecidas.

2. Metodologia

a. Percurso metodológico

A investigação iniciou-se com a revisão de literatura, procurando identificar o corpo de conceitos que enquadram a problemática e analisar a doutrina que define a aplicação dos mesmos à realidade da OTAN. A construção destes quadros, concetual e aplicado, permitiu a construção de um modelo de análise que integra as dimensões a observar de forma a atingir o objetivo da investigação, assim como os indicadores que confirmam ou infirmam a presença ou implementação positiva dessas mesmas dimensões no âmbito da problemática em estudo.

Definidas as dimensões e os indicadores, procedeu-se à observação, através da consulta da documentação legal e doutrinária nacional e de entrevistas semiestruturadas a militares que desempenharam ou desempenham funções em estruturas nacionais ou internacionais, nomeadamente na OTAN, com ligação direta ou indireta ao nível operacional da guerra e à condução do processo de planeamento operacional. Para tal foi selecionada uma amostra intencional de oito indivíduos que cumprissem os requisitos, tendo estes sido entrevistados individualmente.

O guião da entrevista, transcrito no anexo C, foi construído com vista a abordar as dimensões a observar previstas no modelo de análise⁹, de forma a obter dados que contribuíssem para a confirmação ou infirmação dos indicadores ou, quando tal não se revelou possível, para a clarificação da situação nacional no que respeita à temática em estudo. As entrevistas realizadas visaram somente recolher a opinião técnico-profissional dos entrevistados, de acordo com a sua experiência de carreira, tendo apenas valor nesse âmbito, não se retirando ilações que extravasem o mesmo, nomeadamente quanto ao desempenho de funções específico dos entrevistados ou de outros nas estruturas analisadas.

Por fim, a análise das referências legais e doutrinárias e do conteúdo das entrevistas efetuadas visou a verificação qualitativa e quantitativa dos indicadores formulados para as dimensões do modelo de análise, permitindo assim responder às questões desta investigação.

Para a análise de conteúdo das entrevistas realizadas optou-se por uma análise temática, de forma a identificar, quando possível, padrões nas respostas dos entrevistados que permitissem verificar a presença dos indicadores formulados para o modelo de análise, assim como identificar um possível caminho para a resolução dos problemas identificados na estrutura de comando atual. A análise qualitativa das entrevistas seguiu o procedimento

⁹ O Anexo D apresenta a ligação do guião da entrevista com as dimensões e indicadores do modelo de análise.



preconizado por Schmidt na obra *A Companion to Qualitative Research*, editada por Flick, et al. (2004, pp. 253-258). Numa primeira fase, através da leitura intensiva das entrevistas transcritas, determinaram-se categorias de análise dessas mesmas entrevistas; numa segunda fase, com base nas categorias determinadas, estabeleceu-se um guia para análise e codificação de cada entrevista; seguiu-se a codificação das entrevistas, que resultou no registo de excertos das mesmas que correspondessem às categorias de análise determinadas, tendo-se optado por efetuar a codificação por temas, correspondendo cada tema a uma dimensão/indicador do modelo de análise (os registos desta análise podem ser consultados no anexo F a este relatório); na quarta fase quantificaram-se os resultados da codificação, para cada tema e cada categoria, permitindo identificar padrões de resposta na globalidade da amostra para cada um dos temas (o resultado desta quantificação pode ser consultado nas tabelas que acompanham a análise das respetiva dimensões no capítulo três); por último, analisaram-se detalhadamente todas as entrevistas de forma a identificar possíveis soluções, baseadas nas experiências dos entrevistados, para problemas identificados durante a investigação.

b. Modelo de análise

As dimensões (D) e respetivos indicadores (I) a analisar, decorrentes do estudo da literatura enquadrante e da doutrina de referência apresentado no primeiro capítulo deste relatório e esquematizado no anexo B (Mapa Concetual Inicial), foram:

- D1 – Existência de três níveis de comando distintos
 - I1.1 – Definição formal dos comandos de nível estratégico, operacional e tático
- D2 – Autoridade investida no comandante de nível operacional para exercer o comando de nível operacional
 - I2.1 – Autoridade legalmente clara e inequívoca do comandante de nível operacional para exercer o comando de forças
 - I2.2 – Delegação formal do comando ou controlo das forças no comandante de nível operacional
- D3 – Capacidade de Planeamento e Comando/Controlo por parte do comandante de nível operacional
 - I3.1 – Estrutura de pessoal e material dedicada e exclusiva para o planeamento e preparação das operações



- I3.2 – Estrutura de pessoal e material dedicada e exclusiva para controlar a execução das operações
- D4 – Capacidade de planeamento paralelo e colaborativo dos diferentes níveis de planeamento
 - I4.1 - Estruturas de EM permanentes e exclusivas de cada nível de planeamento
- D5 – Capacidade de combinar responsabilidades de diferentes níveis num único comando
 - I5.1 – Estrutura de pessoal e material com capacidade para o planeamento e condução das operações a dois níveis distintos

c. Instrumentos de observação

Tal como já referido, a observação baseou-se na análise da legislação, da doutrina nacional e nas entrevistas efetuadas. A análise documental focou-se, essencialmente, nas seguintes referências legais e doutrinárias:

- Lei Orgânica nº1-A/2009 - Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA);
- Decreto-Lei n.º 231/2009 - Lei Orgânica do Exército
- Decreto-Lei n.º 232/2009 - Lei Orgânica da Força Aérea
- Decreto-Lei n.º 233/2009 - Lei Orgânica da Marinha
- Decreto-Lei n.º 234/2009 - Lei Orgânica do EMGFA (LOEMGFA);
- PDMC-01 – Doutrina Militar Conjunta;
- Despacho N.º026/CEMGFA/2013 – Responsabilidades no Planeamento.

Os militares entrevistados, com experiência de desempenho de funções em estruturas operacionais aos diversos níveis de comando, em Portugal e na OTAN, foram os seguintes:

- Tenente-General Vaz Antunes (Comandante Operacional Conjunto);
- Major-General Pimenta Sampaio (Chefe de Estado-Maior do Comando Operacional Conjunto);
- Coronel de Infantaria Sepúlveda Velloso (Chefe do Centro de Situação e Operações Conjunto);
- Contra-Almirante Almeida Carvalho (Chefe da Divisão de Planeamento Estratégico Militar);



- Major-General Santos Correia (Comandante cessante da FRI);
- Contra-Almirante Novo Palma (Comandante da FRI na Operação Manatim);
- Coronel Tirocinado de Cavalaria Ribeiro Braga (Oficial com desempenho de funções no SHAPE);
- Coronel de Infantaria Boga Ribeiro (Oficial com desempenho de funções no JFC NAPLES).

Os militares não foram entrevistados enquanto detentores da função desempenhada à data da entrevista, sendo as suas opiniões exclusivamente pessoais, fruto da sua experiência profissional, e não institucionais. No anexo E apresenta-se um resumo das funções desempenhadas por estes oficiais em estruturas de comando ou forças nacionais ou internacionais de natureza conjunta.

3. Análise

a. D1 – Existência de três níveis de comando distintos

Da análise da Lei Orgânica do EMGFA (aprovada pelo Decreto-Lei n.º 234/2009), compete ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA), entre outros, “exercer o comando operacional¹⁰ das forças e meios da componente operacional em todo o tipo de situações, bem como para as missões específicas das Forças Armadas consideradas no seu conjunto, (...)”. Esta autoridade conferida ao CEMGFA está, logo à partida, limitada no âmbito do comando e controlo das forças que lhe são cometidas, já que o CEMGFA recebe as forças dos ramos na relação de comando de Comando Operacional (OPCOM)¹¹ (EMGFA, 2012), podendo apenas delegar Controlo Operacional das forças ao comandante de nível operacional. Embora não definido explicitamente, considera-se a existência de um nível estratégico-militar, pelo qual o CEMGFA é responsável, porquanto a organização do Estado-Maior Conjunto (EMC) prevê a existência de uma Divisão de Planeamento Estratégico Militar (DIPLAEM), a qual tem por missão “(...) prestar apoio de estado-maior no âmbito do planeamento estratégico militar (...)” (Governo Português, 2009a, pp. 6445-6446). No que respeita ao nível operacional, a lei prevê a existência de um Comando Operacional Conjunto (COC), que tem por missão “permitir o exercício, por parte do CEMGFA, do comando de nível operacional” (Governo Português, 2009a, p. 6447). Se bem que deixa claro a existência de uma estrutura responsável pelo nível operacional, elencando exhaustivamente as suas responsabilidades, levanta dúvidas quanto à entidade responsável pela mesma, já que menciona ser o CEMGFA responsável pelo comando de nível operacional mas simultaneamente prevê a existência de um comandante operacional conjunto, o COCONJ, que comanda o COC.

A doutrina tenta clarificar a legislação, prevendo uma organização operacional das FA em três níveis de comando distintos, em linha com o previsto na estrutura operacional da Aliança. O comando de nível estratégico-militar é exercido pelo CEMGFA; o comando de nível operacional é exercido pelo Comando Operacional Conjunto (COC) ou outro comando de nível operacional, como o Comando Operacional dos Açores (COA) ou da Madeira (COM) ou outro criado para uma operação específica; e o comando tático é exercido pelos comandos das componentes da força conjunta ou pelo comandante da FRI ou outra

¹⁰ O termo “comando operacional”, neste contexto, levanta dúvidas de interpretação. No âmbito desta investigação e da definição legal das competências do CEMGFA, interpreta-se como “comando em operações”, e não “comando de nível operacional” ou relação de comando de “comando Operacional”.

¹¹ O Anexo G apresenta as relações de comando previstas na Aliança e adotadas pela doutrina nacional.

força táctica conjunta, tal como representado graficamente na fig. 4 (EMGFA, 2012). De realçar que todos estes níveis de comando têm estruturas de comando e controlo associadas, se bem que nem todas estejam permanentemente ativadas, como se analisará posteriormente.

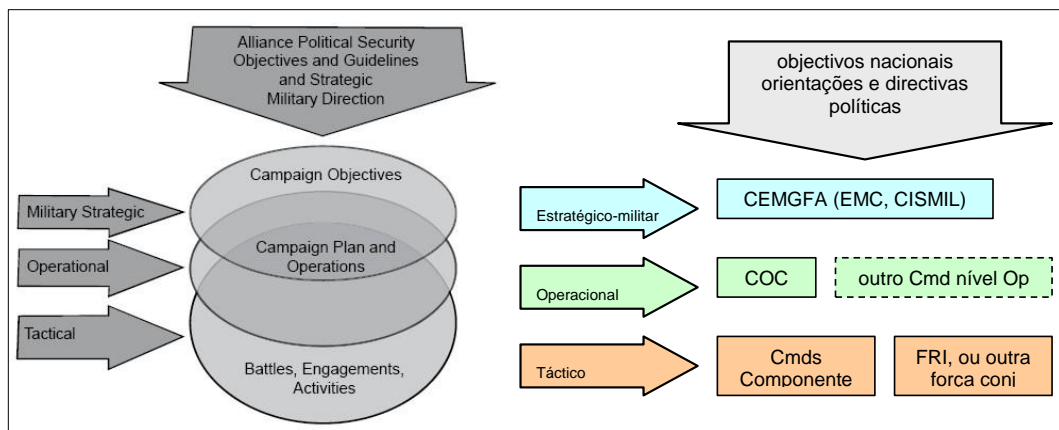


Figura 4 – Os níveis das operações militares
(EMGFA, 2012, pp. 1-3)

Embora esta definição doutrinária seja clara na definição de três níveis, também ela suscita dúvidas quanto à responsabilidade do nível operacional, já que coloca o COC neste nível e não o COCONJ, que é quem, por lei, comanda o COC. Consta-se assim uma confusão entre as entidades responsáveis por cada nível e os respetivos órgãos que as apoiam. A doutrina menciona ainda que “o CEMGFA exerce o comando de nível operacional através do COC” (EMGFA, 2012, pp. 3-1), o que está em linha com a lei mas, mais uma vez, não deixa claro o papel do COCONJ.

Das entrevistas realizadas, sobressai uma clara opinião de que a definição legal e doutrinária dos três níveis é pouco clara e ambígua, com 75% dos entrevistados a terem esta opinião (Tabela 1). O facto de apenas metade dos entrevistados identificar claramente o CEMGFA como comandante de nível operacional é um forte indicador de que, pese embora a letra da lei assim o defina, a realidade não confirma a sua implementação clara. Esta falta de clareza é agravada pelo facto de a assunção da responsabilidade de dois níveis distintos por parte do mesmo comandante se afastar da realidade da referência doutrinária da OTAN.

Tabela 1 – Análise Quantitativa das Entrevistas – Tema 1 (Indicador II.1)

Tema 1		
Existência de três níveis de comando distintos		
Definição formal dos comandos de nível estratégico, operacional e tático.		
Categorias de Análise	Ocorrências	Porcentagem
Definição legal e regulamentar clara	2	25,0%
Definição legal e regulamentar pouco clara	6	75,0%
Ideias-chave complementares		
CEMGFA congrega nível estratégico e operacional	4	50,0%
Papel do COCONJ pouco claro	2	25,0%

Assim sendo, no nosso entendimento, em resposta à Q1 (Até que ponto a definição dos três níveis de comando se apresenta clara na legislação e doutrina nacionais?), confirma-se a HE1 – Não existe uma definição clara dos diferentes níveis de comando, nomeadamente o de nível operacional e respetivas responsabilidades –, porquanto a lei não define claramente os três níveis nem as entidades responsáveis pelos mesmos, sendo que a doutrina, neste último caso, mantém a falta de clareza e ambiguidade da legislação. Não obstante, a definição do órgão de apoio ao planeamento do comandante de nível operacional e respetivas responsabilidades parece clara, sendo analisada mais pormenorizadamente na secção c. do presente capítulo.

b. D2 – Autoridade investida no comandante de nível operacional para exercer o comando de nível operacional

A doutrina coloca claramente o COC no nível operacional, sendo que a LOEMGFA o descreve como “um órgão permanente que tem por missão permitir o exercício, por parte do CEMGFA, do comando de nível operacional das forças e meios da componente operacional do sistema de forças nacional, em todo o tipo de situações e para as missões específicas das Forças Armadas consideradas no seu conjunto (...)”. Esta definição levanta, logo à partida, uma dúvida sobre um aspeto fulcral do estabelecimento dos níveis de comando. A expressão “o exercício, por parte do CEMGFA, do comando de nível

operacional”, se interpretada literalmente, significa que o comando de nível operacional é, efetivamente, do CEMGFA, e não do COCONJ, o que na prática significa que a mesma entidade comanda dois níveis distintos das operações, situação que, como vimos anteriormente, não está em linha com a doutrina OTAN. A lei menciona ainda que ao COC compete, entre outros, “assegurar a componente de execução que permita garantir a capacidade de comando e controlo do CEMGFA, da sua estrutura operacional, bem como a ligação com os organismos do Estado relacionados com a segurança e defesa e a protecção civil”. Esta competência parece confirmar a ilação de que o CEMGFA é quem exerce, efetivamente, o comando de nível operacional, e não o COCONJ.

No entanto, sendo que a lei e a doutrina preconizam que ao COC compete planejar e conduzir as operações conjuntas e sendo que a LOEMGFA atribui o comando do COC ao COCONJ, seria lícito identificar o COCONJ como o comandante de nível operacional. Tal não se verificando, interrogar-nos-íamos sobre o papel do COCONJ na cadeia de comando se o CEMGFA, efetivamente, for o comandante de nível operacional. Importa relevar que “conduzir operações” significa, na doutrina OTAN, “a arte de dirigir, coordenar, controlar e ajustar as ações de forças para atingir objetivos específicos” (NSA, 2013, pp. 2-C-12). Para tal, um comandante carece de autoridade, própria ou delegada, sobre tais forças. Se compete ao COC conduzir as operações ao nível operacional, e o COCONJ é o comandante do COC, não se entende como não será o COCONJ, na prática, o comandante de nível operacional.

Como se pode constatar pela leitura da tabela 2, para 87,5% dos entrevistados, não está clara a autoridade do COCONJ para exercer o comando de nível operacional, apontando como motivos principais para tal a falta de clareza na definição das estruturas de comando e a conseqüente possibilidade de diferentes interpretações da lei, o que permite ao CEMGFA definir a situação mais consonante com a sua postura e interpretação. De facto, a LOEMGFA prevê, no seu artigo 5º, a possibilidade de o CEMGFA delegar competências nos oficiais na sua direta dependência. Sendo uma das competências exercer o comando de nível operacional, poderá sempre o CEMGFA delegar esta competência no COCONJ, mantendo-se assim exclusivamente no nível estratégico-militar. Importa aqui distinguir entre delegação de competências e delegação de autoridade: entende-se por delegação de competências a transferência, legalmente prevista, para um comandante subordinado, de atribuições legalmente cometidas a determinado comandante. A delegação de autoridade, por sua vez, está relacionada com a atribuição da autoridade a um comandante subordinado para comandar ou controlar forças que não se encontram organicamente sob o seu comando, tendo essa mesma autoridade uma determinada relação de comando associada. No caso de

uma estrutura de comando operacional em que nenhum nível tem forças permanentemente atribuídas, é sempre necessária uma delegação de autoridade num comandante subordinado para comandar ou controlar as forças para uma determinada operação. Assim sendo, e no caso específico nacional, a delegação de competências do CEMGFA no COCONJ para exercer as funções de comandante de nível operacional, a acontecer, não elimina a necessidade da transferência de autoridade sobre as forças para uma determinada operação, já que o comandante de nível operacional não possui forças orgânicas. De igual forma, é discutível se uma delegação ou transferência de autoridade sobre determinadas forças para uma operação já pressupõe a transferência de competências relacionadas com o planeamento e execução da operação.

Tabela 2 – Análise Quantitativa das Entrevistas – Tema 2 (Indicador I2.1)

Tema 2		
Autoridade investida no comandante de nível operacional para exercer o comando de nível operacional		
Autoridade legalmente clara e inequívoca do comandante de nível operacional para exercer o comando de forças.		
Categorias de Análise	Ocorrências	Percentagem
Autoridade do COCONJ clara	1	12,5%
Autoridade do COCONJ pouco clara	7	87,5%

Ideias-chave complementares		
Dependente da relação entre CEMGFA e COCONJ	2	25,0%
Para comandar, COCONJ necessita sempre de delegação de competências	2	25,0%
CEMGFA é comandante de nível operacional	3	37,5%
O CEMGFA e COCONJ deveriam estar em dois níveis diferentes (Estr e Op)	1	12,5%

Também neste caso da delegação no COCONJ não é consensual a posição dos entrevistados, com interpretações distintas sobre se tem ocorrido uma delegação de autoridade ou competências do CEMGFA no COCONJ para conduzir as operações ao nível operacional. A maioria (75%) considera que tem havido delegação de autoridade do

CEMGFA no COCONJ, se bem que se divida quanto à formalidade dessa delegação (Tabela 3). A maioria dos entrevistados apontou igualmente a falta de clareza da lei quanto à delegação de competências ou autoridade no COCONJ, aspecto que coloca, mais uma vez, no CEMGFA o ônus de interpretar a possibilidade de tal acontecer, levando a diferentes soluções possíveis de acordo com a postura do CEMGFA em funções.

Tabela 3 – Análise Quantitativa das Entrevistas – Tema 3 (Indicador I2.2)

Tema 3		
Autoridade investida no comandante de nível operacional para exercer o comando de nível operacional		
Delegação formal do comando ou controlo das forças no comandante de nível operacional.		
Categorias de Análise	Ocorrências	Percentagem
Tem existido delegação de autoridade formal	3	37,5%
Tem existido delegação de autoridade pouco formal	3	37,5%
Não tem existido delegação de autoridade	0	0,0%
Não sabe/não responde	2	25,0%
Ideias-chave complementares		
Lei pouco clara quanto à delegação	5	62,5%

Conclui-se assim que nem a autoridade do COCONJ para exercer o comando de nível operacional, nem a delegação formal do comando e controlo das forças nesta entidade estão claramente definidas na legislação e na doutrina, sendo igualmente pouco claro se isso tem sido formalmente assegurado em situações de exercício ou de empenhamento operacional. Assim, em resposta à Q2 (De que forma está definida a autoridade do COCONJ para exercer o comando/controlo das forças conjuntas?), consideramos confirmada a HE2 – A autoridade do COCONJ para exercer o comando/controlo das forças não está claramente definida, existindo contradições e ambiguidades na lei e doutrina nacionais.

c. D3 – Capacidade de planeamento e comando/controlo por parte do comandante de nível operacional

Tal como apresentado no capítulo um, na estrutura de comando da OTAN cada entidade responsável pela condução das operações militares num determinado nível tem uma estrutura de natureza permanente que a apoia no planeamento e condução das operações. No caso nacional, apesar do consenso quanto à pouca clareza da lei no que respeita à definição da entidade responsável por assumir o nível operacional, não permanecem dúvidas de que a estrutura que apoia tal entidade é o COC.

O COC, tal como visto anteriormente, tem por missão “permitir o exercício, (...) do comando de nível operacional das forças e meios da componente operacional do sistema de forças nacional, em todo o tipo de situações e para as missões específicas das Forças Armadas consideradas no seu conjunto (...)” (Governo Português, 2009a, p. 6447). Para exercer tais competências, o COC “tem uma estrutura, efectivos e dimensão que permitam o acompanhamento das forças, meios e de outros militares das Forças Armadas em missão no exterior, assim como o exercício do comando operacional de uma força de reacção imediata em operações conjuntas, sendo reforçado de forma incremental por elementos dos ramos, para poder responder ao nível de ambição de forças e meios em operações”. Para tal está organizado num Estado-Maior (EMCOC) e num Centro de Situação e Operações Conjunto (CSOC), para além dos Órgão de Apoio, sem relevância para a presente investigação. A LOEMGFA menciona ainda que o Quartel-General de Operações Especiais (QG OE) “depende do COC, através do COCONJ”, depreendendo-se que é o órgão que permite ao COCONJ planear e conduzir ações de operações especiais ao nível operacional, pese embora a redação da lei ser pouco feliz, já que a mesma menciona o CEMGFA como comandante do nível operacional. Embora a simples leitura das atribuições do COC suscite muitas dúvidas quanto à real capacidade desta estrutura para as cumprir cabalmente, cingimo-nos, no âmbito desta investigação, às atribuições relacionadas com a condução das operações militares ao nível operacional, nomeadamente “planear o emprego e conduzir, ao nível operacional, as forças conjuntas em operações de âmbito militar nos planos externo e interno” (Governo Português, 2009a, p. 6448).

Para o planeamento, como vimos, o COC possui um EM que tem por missão “elaborar estudos, planos e pareceres, bem como projectos de directivas operacionais”, sendo uma das suas atribuições “planear e coordenar o emprego das forças e meios da componente operacional do sistema de forças em operações conjuntas e combinadas”

(Governo Português, 2009a, p. 6448). Para tal, o EMCOC apenas compreende, permanentemente, as áreas de Planos e de Operações, constituindo outras consoante as necessidades da situação vivida. Tal realidade constitui, à partida, enorme limitação, porquanto se vislumbra difícil, senão impossível, qualquer estudo, parecer ou projeto de diretiva operacional completo, elaborado na conduta rotineira deste órgão, sem a participação de áreas funcionais que não as de planos e operações. Para além do planeamento e coordenação do emprego de forças, as inúmeras atribuições deste órgão, nas mais variadas áreas de atividade com necessidades de acompanhamento diário, tais como o acompanhamento das missões particulares dos ramos, das Forças Nacionais Destacadas (FND), o planeamento e condução de exercícios conjuntos e a certificação de forças conjuntas, entre muitas outras, parecem, desde logo, consumir todo o tempo de trabalho de um EM que possui cerca de 30 elementos no seu *Peace Establishment* (PE). A opinião dos militares entrevistados parece confirmar esta análise, já que apenas 12,5% dos entrevistados considera que o EMCOC está adequado às necessidades de planeamento de um órgão de nível operacional (Tabela 4).

Tabela 4 – Análise Quantitativa das Entrevistas – Tema 4 (Indicador I3.1)

Tema 4		
Capacidade de Planeamento e Comando/Controlo por parte do comandante de nível operacional		
Estrutura de pessoal e material dedicada e exclusiva para o planeamento e preparação das operações.		
Categorias de Análise	Ocorrências	Percentagem
EM/COC adequado	1	12,5%
EM/COC adequado apenas para operações de pequena envergadura	2	25,0%
EM/COC inadequado	5	62,5%
Ideias-chave complementares		
CE com muitas limitações	2	25,0%

Embora esteja previsto um *Crisis Establishment* (CE), a acionar em caso de necessidade, isso parece ser pouco eficaz para situações que configurem a necessidade de resposta rápida, como a que Portugal viveu recentemente na operação MANATIM, em que se planeou a

operação e projetou a força em 48 horas. Acionar um CE, com elementos que detêm pouca ou nenhuma experiência no planeamento de operações ao nível operacional, pouco conhecedores das estruturas e processos implementados no EMGFA, em tão curto espaço de tempo, parece não ser a melhor opção para uma resposta rápida numa situação de crise. Isso mesmo confirmam dois dos militares entrevistados que interagiram diretamente com o EMCOC no seu recente desempenho de funções. Assim sendo, e tal como mencionado pela generalidade dos militares entrevistados, a estrutura e *manning* permanente do EMCOC não está adequada às necessidades de planeamento de um comandante de nível operacional, assim como a solução encontrada para as situações de crise não assegura a capacidade de resposta rápida que se exige em tais situações.

Se para planear as operações o comandante de nível operacional possui um órgão dedicado, se bem que, como vimos, inadequado, para o comando e controlo das operações a situação já se afigura menos clara. De facto, o CSOC, no que respeita à condução das operações, tem por missão “garantir o exercício do comando, ao nível operacional, das forças conjuntas e das forças e meios que não estejam atribuídas aos ramos”, sendo “um órgão do COC com funcionamento permanente, que dispõe de um sistema de comunicações, sistemas e tecnologias de informação, dimensionado de forma flexível para permitir o comando e controlo pelo CEMGFA” (Governo Português, 2009a, p. 6449).

A lei deixa, desde logo, dúvidas quanto à dependência do CSOC; se bem que hierarquicamente não haja dúvidas de que depende do COCONJ, funcionalmente depreende-se que depende do CEMGFA, já que a lei define este como comandante de nível operacional. Mas mesmo que o CEMGFA delegue as competências necessárias no COCONJ para que este se constitua como comandante de nível operacional, cabe ao CSOC continuar a apoiar o CEMGFA no nível estratégico-militar, porquanto não existe nenhum outro órgão com tal atribuição na orgânica do EMGFA. O facto de não existir um órgão dedicado e exclusivo de cada nível dificulta o exercício do comando e controlo, já que as necessidades de informação e o processamento das mesmas são distintos aos níveis estratégico-militar e operacional.

Esta falta de clareza sobre que entidade apoia o CSOC está bem patente nas opiniões dos entrevistados (Tabela 5), não se encontrando qualquer consenso sobre esta questão: Três dos entrevistados dizem que o CSOC apoia apenas o COCONJ na sua ação de comando, dois mencionam que o CSOC apoia apenas o CEMGFA e, por fim, três afirmam que este órgão apoia ambas as entidades. Esta situação de falta de consenso e clareza torna-se tanto mais grave quanto a necessidade das relações de comando e controlo deverem ser claras e inequívocas. Tendo em conta o objeto de estudo desta investigação, parece óbvio não haver

consenso sobre quais as reais atribuições do órgão que permite o exercício do comando e controlo por parte do comandante de nível operacional, o que denota fragilidade na definição de uma estrutura essencial para este comandante.

Tabela 5 – Análise Quantitativa das Entrevistas – Tema 5 (Indicador I3.2)

Tema 5		
Capacidade de Planeamento e Comando/Controlo por parte do comandante de nível operacional		
Estrutura de pessoal e material dedicada e exclusiva para controlar a execução das operações		
Categorias de Análise	Ocorrências	Percentagem
CSOC apoia apenas o COCONJ	3	37,5%
CSOC apoia apenas o CEMGFA	2	25,0%
CSOC apoia COCONJ e CEMGFA	3	37,5%

Ideias-chave complementares		
Necessário clarificar a lei	3	37,5%
CSOC pode apoiar vários níveis	2	25,0%
CSOC deveria apoiar apenas o COCONJ	4	50,0%

Sendo claro pelas entrevistas elaboradas que é necessário clarificar a lei quanto a este aspeto, é de notar que, embora 50% dos entrevistados seja da opinião de que o CSOC deveria apenas apoiar o COCONJ (considerando este como comandante de nível operacional), 25% menciona que o CSOC pode efetivamente apoiar os dois níveis, necessitando para tal de uma clarificação da sua missão e, acima de tudo, de uma clarificação das relações de comando e responsabilidades de cada entidade na estrutura de comando operacional nacional. Tal clarificação permitiria o apoio diferenciado aos dois níveis, sendo estes entrevistados da opinião que os requisitos de informação teriam então de ser tratados e apresentados de forma diferente para cada uma das entidades¹². No entanto, tal situação distanciar-se-ia da

¹² Tal como mencionado por um dos entrevistados, a designação “Centro de Situação e Operações” parece indicar um compromisso entre um Centro de Situação e um Centro de Operações, estruturas com atribuições e capacidades distintas. Não sendo objetivo desta investigação analisar as necessidades do nível estratégico-

preconizada na doutrina de referência, em que cada comandante possui, ao seu nível, uma estrutura dedicada e exclusiva que lhe permita controlar a execução das operações.

Como resposta à Q3 (Quais as características da estrutura de comando do comandante de nível operacional para o planeamento e condução das operações?), é nossa opinião que se confirma a HE3 – O comandante de nível operacional não possui uma estrutura de comando dedicada e exclusiva para o planeamento e condução das operações. – já que, apesar de possuir uma estrutura dedicada, se bem que inadequada, que lhe assegura a capacidade de planeamento, não possui uma estrutura dedicada para o comando e controlo das operações.

d. D4 – Capacidade de planeamento paralelo e colaborativo dos diferentes níveis de planeamento

Portugal transpôs para o âmbito nacional, na PDMC-01, as seis fases do processo de gestão de crises consideradas no AJP-01 e operacionalizadas num processo de planeamento na COPD (EMGFA, 2012). Salvaguardando as questões associadas à tradução dos nomes originais, e como se pode constatar na figura 5, o processo nacional corresponde ao processo da OTAN, de onde se destaca a interação do nível operacional com os restantes, não apenas na produção de pareceres nos níveis subordinados em apoio à geração de opções dos níveis superiores e na partilha constante de produtos entre os níveis, mas igualmente na “constituição de grupos de especialistas, com representantes funcionais e dos diferentes níveis de planeamento” (Pereira, 2011, p. 23), fator essencial para a agilidade e integração dos processos de planeamento.

Sendo o foco desta investigação a estrutura de comando de nível operacional, não é possível, no que respeita ao planeamento de operações, analisá-la isoladamente das restantes estruturas de diferente nível, dada a natureza eminentemente colaborativa e paralela do nosso processo.

militar, i.e. se o CEMGFA, a esse nível, necessita de um Centro de Operações ou apenas de um Centro de Situação que lhe permita acompanhar as operações, tal designação parece indicar a ideia de atribuir a este órgão a responsabilidade de apoiar dois comandantes de níveis diferentes.

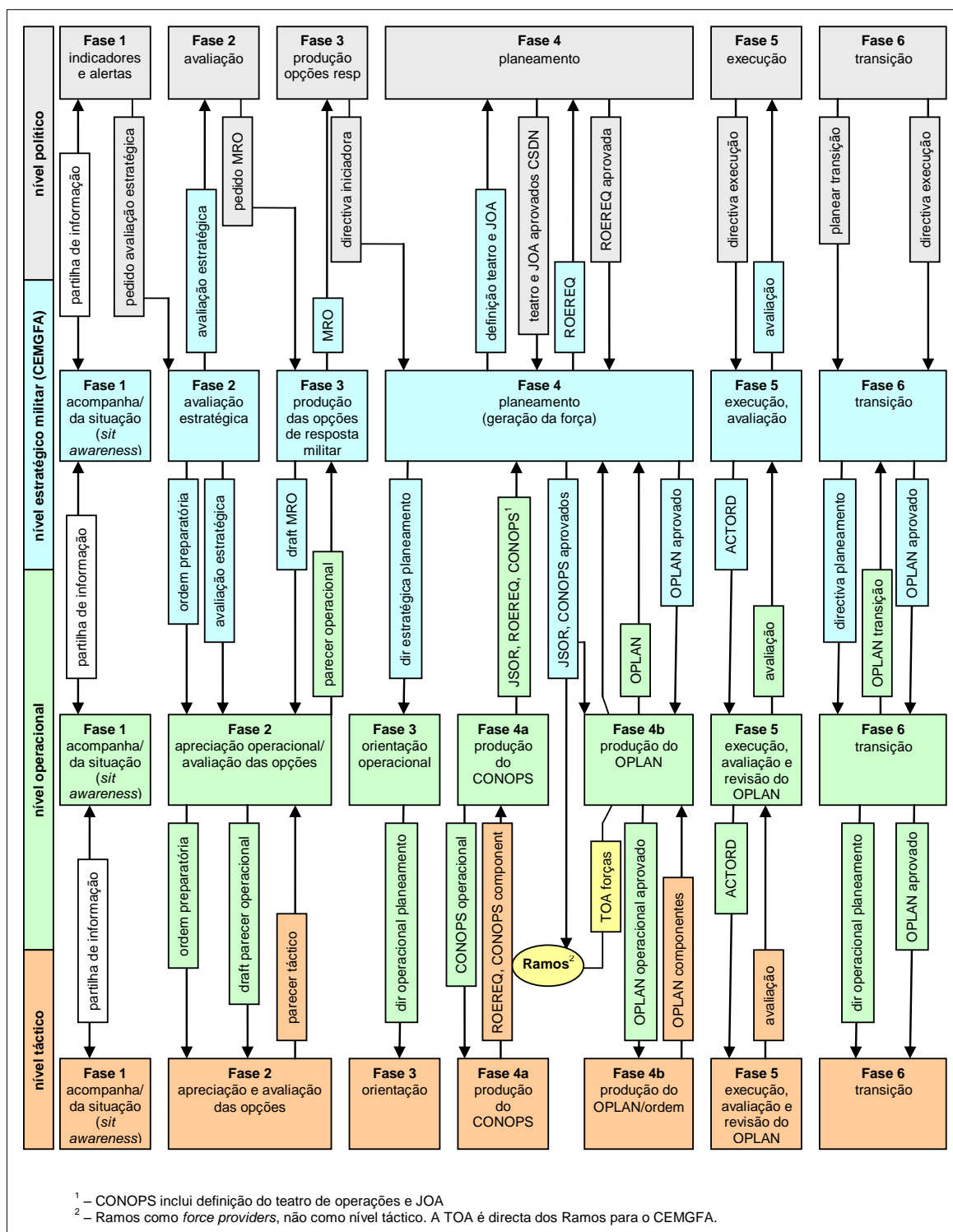


Figura 5 – Fases do processo nacional de planeamento de operações
(EMGFA, 2012, pp. 4-3)

Assim, para exercer o comando operacional de nível estratégico-militar, o CEMGFA é apoiado por uma estrutura que assegura o planeamento das operações, baseada no Estado-Maior Conjunto e no Centro de Informações e Segurança Militares (CISMIL) (Fig. 6 – Estrutura genérica do EMGFA). O Estado-Maior Conjunto tem por missão “assegurar o



planeamento e o apoio necessários à decisão do CEMGFA”. Nesse âmbito, e com interesse para esta investigação, compete-lhe “desenvolver o planeamento estratégico militar” (Governo Português, 2009a, p. 6445). Para tal possui a DIPLAEM, que tem, embora de forma pouco explícita na lei, a atribuição de apoiar o processo de decisão ao nível estratégico-militar no que ao emprego de forças, em quaisquer circunstâncias, diz respeito. É no EMCOC que, de acordo com o Despacho N°026/CEMGFA (2013) é desenvolvido o planeamento de operações para o nível estratégico-militar, nomeadamente a avaliação estratégica e produzidas as Opções de Resposta Militar (MRO). O CISMIL tem como missão a “produção de informações necessárias ao cumprimento das missões específicas das Forças Armadas...”, sendo uma das suas atribuições “produzir as informações necessárias para a preparação e execução de missões e operações militares” (Governo Português, 2009a, p. 6451). Como se pode constatar, a organização dos órgãos de apoio à decisão do CEMGFA no nível estratégico-militar não é uma organização típica para operações, pelo que se torna necessário a constituição de um grupo de planeamento que responda às necessidades de planeamento das operações, à semelhança do *Response Direction Group* (RDG) constituído ao nível estratégico-militar da OTAN¹³. Contudo, na opinião de 37,5% dos entrevistados, estas estruturas não estão vocacionadas para o planeamento operacional, já que para o seu funcionamento permanente não se encontram organizadas por áreas funcionais de um estado-maior.

¹³ O RDG é um estado-maior de organização multifuncional ativado no SHAPE para o planeamento de resposta a crises. A designação substitui a anterior de *Strategic Operations Planning Group* (SOPG).

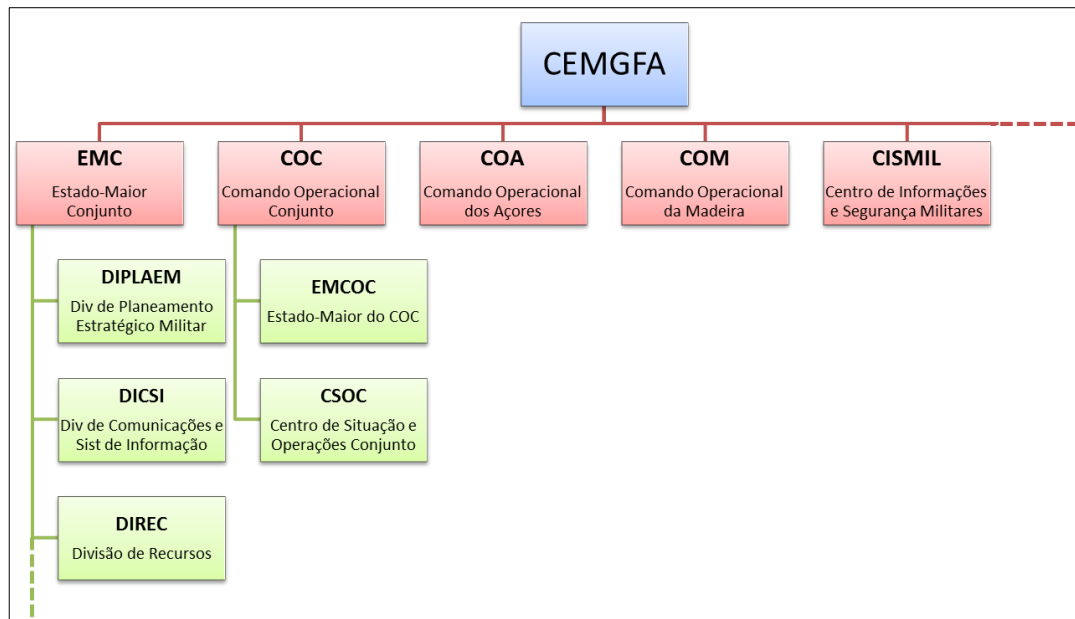


Figura 6 – Estrutura genérica do EMGFA
(elaborado pelo autor, a partir de GP, 2009)

No que respeita ao EMCOC, a grande dificuldade de implementação deste processo advém da sua organização permanente e dos seus efetivos orgânicos, já que, com exceção das áreas funcionais de planos e operações, não existem elementos que possam, em situações de crise que careçam de resposta rápida, assegurar as atividades de planeamento das restantes áreas funcionais. Tendo em conta que, tal como previsto na doutrina de referência, o EM de nível operacional colabora com e destaca elementos para o RDG ou estrutura similar a constituir no nível estratégico (ACO, 2013, pp. 4-14), parece óbvio que com um efetivo de cerca de 30 elementos e apenas com as valências já descritas, o EMCOC terá grandes dificuldades em se integrar com a estrutura constituída ao nível estratégico-militar, pelo menos até que o seu CE esteja a funcionar. Mesmo nessa altura, num Grupo de Planeamento Conjunto de Operações (JOPG) com elementos que não estão familiarizados com as estruturas e com os processos, será difícil que estes últimos sejam ágeis e eficientes, principalmente num processo extremamente dinâmico e colaborativo com o nível estratégico-militar (ACO, 2013, pp. 4-14).

O mesmo poderá deduzir-se do EM da FRI, já que, embora nomeado em ordem de batalha, não se encontra permanentemente constituído. Este facto acarreta dificuldades difíceis de ultrapassar, como a falta de entrosamento nos processos internos da FRI, o desconhecimento dos interlocutores ao nível operacional e a falta de acompanhamento da situação das estruturas materiais de apoio ao exercício do comando e controlo, nomeadamente dos sistemas de comunicações e informação que apoiam as atividades de



planeamento. Contudo, tendo em conta as entrevistas aos militares que desempenharam funções no comando da FRI, a constituição do seu EM em situações de emprego operacional e exercícios tem sido mais célere do que o verificado ao nível operacional, depreendendo-se que tal se deva ao efetivo mais reduzido do mesmo, o que acaba por fazer com que o nível tático tenha a sua capacidade de planeamento para uma operação disponível mais rápido que o nível operacional, o que é um contrassenso. Já nos casos em que o nível tático é assegurado pelos comandos das componentes esta situação torna-se ainda mais evidente, uma vez que estes estão permanentemente constituídos em áreas funcionais que lhes garantem uma implementação mais eficiente dos processos de planeamento.

As entrevistas realizadas permitem confirmar esta análise, já que 75% dos entrevistados afirmam que os três níveis de comando possuem estruturas de planeamento para operações dedicadas mas que são inadequadas ou não as possuem de todo (Tabela 6). A principal razão apontada prende-se com a pouca vocação das estruturas ao nível estratégico-militar para o planeamento de operações, assim como a falta de organização permanente em áreas funcionais, tal como mencionado na secção anterior.

Tabela 6 – Análise Quantitativa das Entrevistas – Tema 6 (Indicador I4.1)

Tema 6		
Capacidade de planeamento paralelo e colaborativo dos diferentes níveis de planeamento		
Estruturas de EM permanentes e exclusivas de cada nível de planeamento		
Categorias de Análise	Ocorrências	Percentagem
Três níveis de comando possuem estruturas dedicadas adequadas	2	25,0%
Três níveis de comando possuem estruturas dedicadas mas inadequadas	5	62,5%
Três níveis de comando não possuem estruturas dedicadas	1	12,5%
Ideias-chave complementares		
Definição pouco clara das responsabilidades dos diferentes EM	1	12,5%
Necessidade de núcleo permanente do EM da FRI	1	12,5%
Estrutura de apoio ao nível estratégico não vocacionada para operações	3	37,5%

Assim sendo, em resposta à Q4 (Qual o grau de adequabilidade das estruturas de comando operacional previstas para os níveis estratégico-militar, operacional e tático à aplicação do Processo de Planeamento Operacional aprovado?), entendemos que se confirma a HE4 – As estruturas de comando operacional previstas para os níveis estratégico-militar, operacional e tático não se adequam à aplicação do Processo de Planeamento Operacional aprovado.

e. D5 – Capacidade de combinar responsabilidades de diferentes níveis num único comando

A PDMC-01 prevê possíveis modelos para estruturas de comando e controlo para operações nacionais, aplicáveis a diferentes cenários, das quais se destacam, com interesse para a investigação, as definidas para uma operação em território nacional com uma força conjunta de nível operacional (Fig. 7) e para o emprego de uma força conjunta de nível tático (Fig. 8).

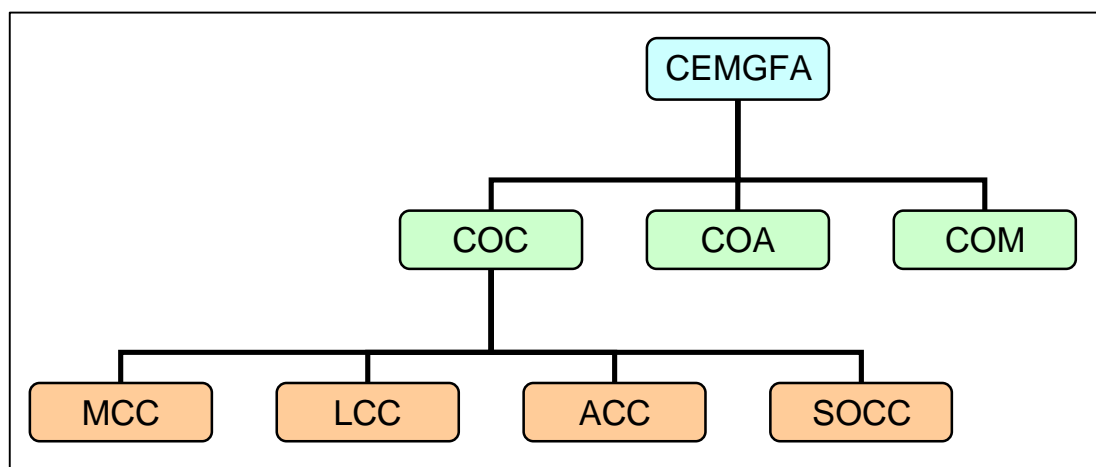


Figura 7 – Estrutura de Comando para operação em território nacional – Continente (EMGFA, 2012, pp. 3-2)

No que respeita ao primeiro caso, a estrutura de comando e controlo parece adequada, prevendo comandos de componente dependentes do comandante de nível operacional que, como vimos anteriormente, poderá ser o CEMGFA ou o COCONJ, caso o primeiro delegue as necessárias competências no segundo. Nesta situação, na qual os comandos de componente são fornecidos pelos ramos, tendo em conta o emprego de forças conjuntas de dimensão que justifique a ativação do respetivo comando de componente, as necessidades



de planeamento e condução das operações justificam materializar os três níveis de comando. Ainda que a LOBOFA preveja que a existência de comandos de componente nos três ramos se destina “a apoiar o exercício do comando por parte dos chefes de estado-maior dos ramos” (Assembleia da República, 2009, pp. 4344-(6)), tal situação apenas se verifica para as missões particulares respetivas e outras que lhes sejam cometidas. Com efeito, a mesma lei, no seu artigo 17.º, menciona que compete aos Chefes do Estado-Maior de cada ramo “exercer o comando das forças e meios que integram a componente operacional do sistema de forças nacional pertencentes ao seu ramo (...) com exclusão das forças conjuntas e dos contingentes e forças nacionais que forem colocados ou constituídos sob comando operacional direto do CEMGFA” (Assembleia da República, 2009, pp. 4344-(6)). Daqui se depreende que, no caso da constituição de uma força conjunta de dimensão que obrigue à ativação de comandos de componente, estes sejam fornecidos pelos ramos e fiquem sob a responsabilidade do comandante de nível operacional. Assim, para além de ser possível implementar este modelo com base nas atuais estruturas – se bem que com limitações no que concerne aos órgãos de apoio aos níveis operacional e estratégico-militar – como analisado nas secções anteriores, ele está de acordo com a doutrina de referência, facilitando a identificação das estruturas e a compreensão das relações de comando por parte dos seus elementos.

Já no que respeita ao emprego de uma força conjunta de nível tático, o arranjo de comando e controlo apresentado na figura 8 coloca apenas um comandante de nível tático na dependência do comandante de nível operacional, situação pouco usual pois perguntamo-nos que decisões terá de tomar este último quando apenas tem projetado para a área de operações conjuntas (JOA) um comandante subordinado cujos objetivos podem decorrer diretamente dos objetivos estratégico-militares, como poderá ser o caso de uma NEO. Tendo em conta que a doutrina OTAN prevê a possibilidade de combinar responsabilidades de diferentes níveis num único comando, procurou-se perceber junto dos entrevistados se, no caso do emprego de uma força conjunta de nível tático, seria possível combinar responsabilidades de diferentes níveis num único comando, obviando assim a situação pouco comum de uma estrutura com três níveis de comando para apenas uma força de nível tático a operar na JOA.

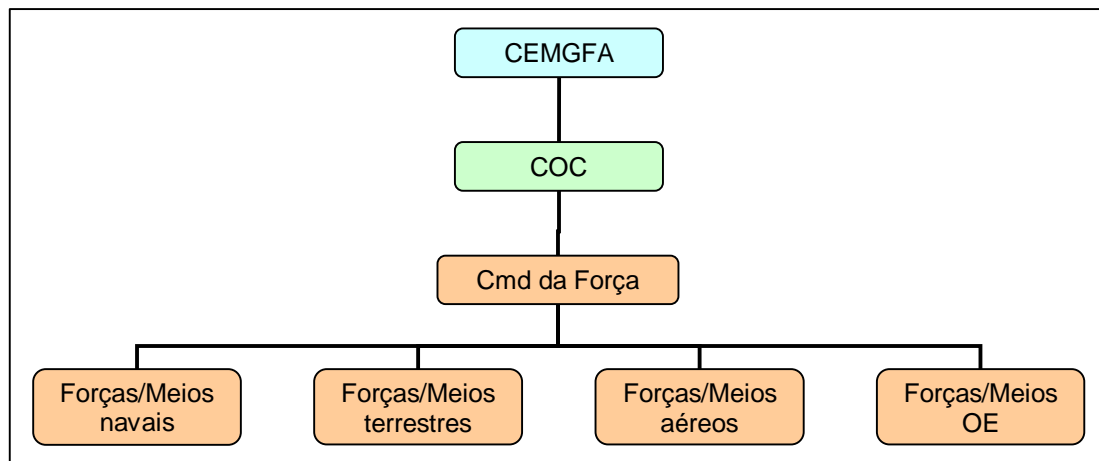


Figura 8 – Estrutura de Comando para o emprego de uma força conjunta de nível tático (EMGFA, 2012, pp. 3-2)

Na opinião de uma larga maioria dos entrevistados (75%), a estrutura de nível operacional tem sempre de estar materializada, já que as preocupações normalmente associadas a este nível dificilmente poderão ser asseguradas por outro dos órgãos existentes na atual estrutura de comando operacional nacional (Tabela 7). A eliminação de um elo numa estrutura de comando não significa a eliminação das atividades normalmente associadas a esse nível das operações. Tais atividades, que no caso do nível operacional incluem a definição dos objetivos operacionais, deduzidos dos estratégicos, a elaboração do Plano de Operações para os cumprir, o estabelecimento dos requisitos de forças e a definição de restrições e condicionamentos ao seu emprego (Pereira, 2011), têm forçosamente, de ser assumidas por outro órgão já existente na estrutura, no nível estratégico-militar ou tático.

Nesse âmbito, 37,5% dos entrevistados afirmou que o grau de pormenor desenvolvido ao nível estratégico é muito distinto do do nível tático, o que significa que no caso da estrutura que materializa o nível estratégico assumir as responsabilidades do nível operacional, mesmo que tivesse capacidade para assegurar todas as responsabilidades inerentes, existiria o risco de termos um EM a planear o emprego de forças táticas para cumprir objetivos para os quais esta estrutura não está normalmente vocacionada e sensibilizada. Mas mesmo correndo tal risco, a opção não se afigura realista, já que, como vimos anteriormente, as fragilidades de organização e *manning* das estruturas de nível estratégico-militar impossibilitam tal solução.

Tabela 7 – Análise Quantitativa das Entrevistas – Tema 7 (Indicador I5.1)

Tema 7		
Capacidade de combinar responsabilidades de diferentes níveis num único comando		
Estrutura de pessoal e material com capacidade para o planeamento e condução das operações a dois níveis distintos		
Categorias de Análise	Ocorrências	Porcentagem
É possível o nível tático depender diretamente do nível estratégico	0	0,0%
É possível, mas cria dificuldades	1	12,5%
Não, mas é possível o nível operacional assegurar o comando direto das forças táticas	1	12,5%
O nível operacional tem sempre de existir	6	75,0%

Ideias-chave complementares		
Grau de pormenor dos níveis estratégico e tático muito diferentes	3	37,5%
Evitar que o nível operacional assegure igualmente o tático	1	12,5%

Por outro lado, não é possível implementar a opção do nível tático assegurar as atividades normalmente realizadas pela estrutura de nível operacional, como previsto atualmente na aliança para os EM de nível tático da estrutura de forças que consigam tal certificação, sem que a respetiva estrutura possua os recursos humanos e materiais, nomeadamente os sistemas de comunicação e informações, que lhe permitam efetuar o planeamento operacional e conduzir as operações, o que não se verifica no caso nacional, em que a FRI tem um EM na ordem dos 20 elementos no núcleo inicial, constituído à ordem, e sem infraestruturas dedicadas.

Resta uma terceira opção, em que o nível operacional comanda diretamente as unidades táticas, tal como ensaiado com sucesso na certificação do *Battlegroup* da União Europeia para o 2º semestre de 2011 e relatado por um dos entrevistados diretamente envolvido. Nesse caso, a estrutura de nível operacional, desempenhada pelo QG da EUROFOR, foi reforçada, passando de cerca de 80 elementos para 160, para assumir as responsabilidades do EM de nível tático e passar a comandar diretamente as unidades. Tal



adaptação foi possível tendo em conta a reduzida dimensão das forças, o que permitiu “eliminar” um nível, agilizando a implementação do processo operacional.

Se bem que ensaiado com sucesso na situação descrita, ainda que apenas em exercícios já que a força não foi empenhada operacionalmente, se transposta para a realidade nacional esta solução criaria alguns problemas difíceis de ultrapassar: Por um lado, e tendo em conta o emprego da FRI numa NEO, vê-se com dificuldade a projeção dos meios terrestres, aéreos e marítimos para a JOA sem que o comandante destes meios (assumamos o COCONJ) fosse igualmente projetado, com as estruturas necessárias ao exercício do seu comando e controlo. O comando das forças táticas requer uma proximidade que assegure a clara compreensão do ambiente operacional e da situação dos comandos subordinados, permitindo que estes sintam a presença do comandante. Ora nem o COC tem a capacidade, humana e material, para projetar parte do seu EM e do CSOC, nem se afigura possível o COCONJ abandonar todas as responsabilidades inerentes à sua função, nomeadamente as relacionadas com o acompanhamento de todas as forças e militares em missão no âmbito das organizações internacionais a que Portugal pertence. De igual forma, e tal como relatado por um dos entrevistados, todos os contactos e coordenações com os ramos com vista ao acionamento de meios de sustentação das forças, ativação e projeção de reforços, bem como o comando e controlo das forças de operações especiais¹⁴, são atividades que continuam a ser asseguradas pelo comandante de nível operacional. Por outro lado, o grau de detalhe e as preocupações do nível tático são mais pormenorizadas que as do nível operacional, o que torna difícil, e provavelmente pouco eficiente, um EM a trabalhar dois níveis distintos, sendo que um deles não está no seu normal horizonte de preocupações e especialização que é mais abrangente e menos detalhado. A solução poderia passar por, na fase de planeamento, adotar um processo mais abreviado e célere, nas linhas gerais do preconizado pelo MGen Guerra Pereira (2011, p. 46), em que se reduzem as interações entre níveis em número e complexidade e, na fase de execução, garantir que as responsabilidades de decisão de cada um dos três níveis são claras e inequívocas, já que num ambiente de tal complexidade como poderá ser o de uma NEO ou de uma operação de ajuda humanitária em caso de catástrofe, o comandante de nível tático necessitará, forçosamente, de decisões dos comandantes estratégico-militar e operacional.

¹⁴ Ao contrário do previsto na doutrina nacional (na PDMC-01) as forças de operações especiais têm sido empregadas sob comando direto do comandante de nível operacional, através do QGOE, e não sob comando do comandante da FRI. Não obstante, na opinião da maioria dos entrevistados, estes meios podem depender diretamente do comandante de nível operacional ou do comandante de nível tático, dependendo das variáveis operacionais, nomeadamente dos objetivos a atingir pelas mesmas, situação que já se verificou em exercícios.



Assim sendo, em resposta à Q5 (Até que ponto a atual organização da estrutura de comando operacional nacional está adequada ao planeamento e à condução das operações conjuntas por parte da FRI ou outra força conjunta de nível tático?), no caso nacional afigura-se ajustada a materialização das estruturas aos três níveis das operações, salvaguardando as necessidades de planeamento e de decisão mencionadas.

Conclusões

Nas operações militares, a definição da cadeia de comando e respectivas responsabilidades assume-se como um fator crítico, senão o mais crítico, de todas as complexas variáveis que as caracterizam. De facto, a definição clara da estrutura de comando para o planeamento e condução de uma operação, aos diferentes níveis, independentemente do escalão associado, revela-se indispensável para garantir a unidade de comando, a definição clara de autoridade e responsabilidade associadas, a unidade de esforço nos diversos escalões da força e a confiança de todos quanto nela servem, imprescindível em qualquer atividade militar. Uma estrutura com uma organização e relações de comando pouco claras e ambíguas cria incerteza quanto às responsabilidades e à autoridade de cada órgão e entidade, causa entropia nos processos, tornando-os menos eficientes e colocando em causa a capacidade dessa estrutura para desenvolver trabalho e, em última análise, garantir decisões ajustadas e atempadas.

A estrutura de comando operacional nacional tem sofrido, ao longo dos anos, uma evolução no sentido de privilegiar o emprego conjunto das unidades e meios do sistema de forças nacional. Contudo, esta evolução tem sido condicionada pela tentativa de um compromisso entre o que serão as responsabilidades de um comandante operacional conjunto, na aceção genérica do termo, e as responsabilidades dos ramos, consubstanciadas nas missões particulares que lhes são atribuídas por lei. De facto, se o enquadramento legislativo e normativo tende a incrementar as responsabilidades do CEMGFA enquanto comandante operacional das FA, de que é exemplo a LOBOFA aprovada em 2009, os ramos mantêm ainda missões particulares que lhes imputam a autoridade para empregar operacionalmente os seus meios quotidianamente num leque alargado de tarefas, com especial relevância para a Marinha e Força Aérea, que tornam todo o processo de emprego dos meios do sistema de forças nacional sob comando do CEMGFA, nos mais variados cenários, um exercício de natureza complexa, tanto concetualmente como na sua implementação prática. As atuais LOBOFA e LOEMGFA procuraram implementar uma estrutura de comando operacional nacional (mais tarde operacionalizada por uma nova referência doutrinária conjunta, a PDMC-01) que suscita muitas dúvidas quanto à definição dos diferentes níveis, principalmente na definição da entidade que se constitui como o comandante de nível operacional, o que se revela particularmente preocupante dado ser neste nível que a natureza das operações é fundamentalmente conjunta.

Tal como visto na análise da problemática da definição dos três níveis de comando, a lei não define claramente os três níveis nem as entidades responsáveis por cada um deles,

sendo que a doutrina, neste último caso, mantém a falta de clareza e ambiguidade da legislação. Este facto causa muitas dúvidas que condicionam, logo à partida, a otimização dos meios operacionais do sistema de forças e os seus processos de emprego. No entanto, a definição do órgão de apoio ao planeamento do comandante de nível operacional e respetivas responsabilidades parece clara, se bem que se correm demasiados riscos quando não se define claramente quem é, efetivamente, o seu comandante. A investigação deixou bem claro, principalmente pelas opiniões da larga maioria dos militares entrevistados, que se torna imperativo definir claramente as entidades e respetivas estruturas responsáveis pelos três níveis das operações, sob pena de todo o processo de emprego das forças e meios do sistema de forças nacional ficar inquinado desde a sua génese.

Mas sendo, tal como já mencionado, o nível operacional aquele em que as operações assumem uma natureza tipicamente conjunta, e sendo essa a tendência do enquadramento legislativo das forças armadas, é imprescindível a definição clara e inequívoca da entidade que detém a autoridade para empregar operacionalmente as forças a esse nível. Mais uma vez, como se constatou pela análise apresentada no capítulo três, a lei não é clara no que respeita às competências do COCONJ. Se efetivamente parece evidente que o comandante de nível operacional é efetivamente o CEMGFA, conclui-se que este se deveria situar exclusivamente no nível estratégico-militar, pois num período em que o emprego das forças armadas dentro ou fora do território nacional, nas inúmeras solicitações de variada natureza, se reveste de complexidade elevada e tem um incontornável impacto político e mediático, a ligação ao poder político assume uma importância elevada. O facto de o CEMGFA assegurar, simultaneamente, os níveis estratégico-militar e operacional, representa um risco indiscutível para o planeamento e conduta das operações, já que as preocupações associadas aos dois níveis são tão díspares que dificilmente a mesma entidade consegue, num momento, visualizar uma situação, descrevê-la ao seu EM e dirigir os seus trabalhos no nível estratégico e, noutro momento, fazê-lo para o nível operacional. Por outro lado, o facto de se concentrar na condução das operações militares retira-lhe disponibilidade para a essencial ligação ao poder político. Por estas razões a lei deveria atribuir, de forma clara, as competências de comandante de nível operacional ao COCONJ, libertando o CEMGFA de tais responsabilidades, permitindo-lhe, desse modo, concentrar-se no nível estratégico-militar e na respetiva ligação com o poder político. Para que a autoridade investida no COCONJ seja não apenas clara mas possível de aplicar, é igualmente necessário que se defina inequivocamente o processo de delegação de autoridade do CEMGFA no COCONJ para comandar ou controlar as forças que os ramos lhe transferem em Comando Operacional,

já que isso é de importância capital num modelo de estrutura em que os comandantes que empregam as forças não detêm responsabilidades orgânicas permanentes sobre as mesmas, como no caso nacional.

No que respeita à capacidade de planeamento e comando e controlo por parte do comandante de nível operacional, concluiu-se que existe uma estrutura de planeamento dedicada, o EMCOC, mas que possui uma organização e *manning* inadequados à natureza atual das operações. Dado o atual nível de ambição e o quadro de missões previstas no CEDN, em que a maior probabilidade de emprego de uma força conjunta nacional se configura numa situação de emprego de uma força de nível tático, na execução de uma NEO ou de ajuda humanitária – em que a resposta se quer rápida ou imediata – pensamos que estados-maiores com núcleos permanentes que não cubram todas as áreas funcionais e que, cumulativamente, careçam de um *Crisis Establishment* com elementos dos ramos (pouco conhecedores das estruturas e dos processos) para assegurar o seu total funcionamento, não constituem a solução mais eficaz. O comandante de nível operacional necessita de um EM que detenha, permanentemente, a capacidade para não só acompanhar as forças, os meios e os militares que desempenham missões no exterior no âmbito das organizações internacionais a que Portugal pertence, como também para garantir uma resposta completa e imediata no âmbito do planeamento de resposta a crises no quadro de qualquer missão a desempenhar por uma força conjunta nacional.

De igual forma, a atual situação de ambiguidade sobre a missão e dependência do CSOC, enquanto órgão que permite ao comandante de nível operacional exercer o comando das forças que lhe são atribuídas, tem de ser clarificada, sob pena de não sermos eficientes, em primeiro lugar, na forma como apresentamos aos comandantes respetivos a informação necessária para que estes tomem as decisões devidas e, depois, quanto à direção atempada e correta das forças no terreno. As duplas dependências, como parece acontecer com o CSOC atualmente em relação aos níveis estratégico-militar e operacional, são o primeiro passo para o não cumprimento do princípio da unidade de comando, basilar em qualquer operação militar. Uma alternativa poderá ser a criação de um órgão que apoie diretamente o CEMGFA no nível estratégico-militar, mantendo-se o CSOC como órgão exclusivo do comandante de nível operacional; outra solução poderá assentar na clara atribuição da autoridade sobre o CSOC, mantendo este a missão de simultaneamente se constituir como Centro de Operações do comandante de nível operacional e como Centro de Situação que apoia o CEMGFA. No entanto, qualquer das soluções encontradas para o EMCOC e CSOC deve representar um compromisso entre o desejável e o aceitável para as capacidades nacionais, já que se vê com

difficuldade a criação de órgãos de tal dimensão que representem custos pouco comportáveis para a realidade nacional, quando podem passar anos sem que se verifique a necessidade real de estes conduzirem qualquer das operações de resposta a crises mencionadas.

Sendo necessária uma revisão e adaptação da organização das estruturas de nível operacional, tal não resolverá por si só os atuais problemas do emprego de forças conjuntas. De facto, o nível operacional insere-se numa estrutura nacional que inclui um processo de planeamento que, como vimos, foi transposto da doutrina OTAN, processo esse de natureza paralela e colaborativa que, para funcionar, carece de estruturas permanentes e exclusivas para cada nível de planeamento. Como confirmado pela investigação, todos os níveis possuem tais estruturas, mas estas revelam-se inadequadas à finalidade a que se destinam. Nesse âmbito, os maiores problemas surgem na estrutura de nível estratégico-militar, com uma organização pouco vocacionada e orientada para o planeamento de operações, o que introduz fragilidades logo no início do processo de planeamento. No que respeita aos restantes níveis, as características que apresentam, nomeadamente um *Peace Establishment* reduzido e cingido às áreas de planos e operações, no EMCOC, e um EM apenas constituído à ordem e de efetivo muito reduzido, para a FRI, dificilmente permitem a implementação célere e eficiente do processo de planeamento operacional atualmente previsto na PDMC-01. De forma a mitigar tais fragilidades, seria essencial dotar o EMCOC de um efetivo mais robusto, organizado em secções de EM que cubram todas as áreas funcionais, assim como garantir um núcleo permanente da FRI que possibilite o desenvolvimento permanente das suas capacidades de acompanhamento e planeamento das suas responsabilidades, assim como, ao nível das estruturas que apoiam o CEMGFA, definir claramente os processos de constituição e funcionamento de um grupo de planeamento em linha com o previsto para um *Response Direction Group*, garantindo a sua preparação através de exercícios sectoriais.

Por fim, tendo sido analisada a existência de três níveis na estrutura de comando para operações em que se emprega apenas uma força de nível tático como a FRI, concluiu-se que isso se justifica na realidade nacional. A eliminação de um elo na estrutura de comando não significa que se eliminem as atividades normalmente associadas a tal nível. A existência dos diferentes níveis justifica-se pela necessidade de eficácia de ação nas diferentes atividades decorrentes do processo operacional para o emprego das forças. Tais atividades desenrolam-se num processo que define responsabilidades que vão desde a autorização para a condução das operações e a disponibilização de recursos, ao nível político, passando pela geração de opções de resposta e negociação dos recursos necessários, ao nível estratégico-militar, pelo cálculo dos recursos necessários, planeamento do seu emprego e projeção dos meios ao nível

operacional, até ao emprego direto das forças no terreno com vista ao cumprimento dos objetivos que lhe são definidos, no nível tático. Este processo genérico mantém a sua natureza e necessidades com um elevado grau de independência em relação ao escalão das forças empregadas, pelo que se a eliminação de um elo nesta estrutura pode agilizar procedimentos quando esta dimensão é pequena, isso não significa que se eliminem igualmente as atividades a ele associadas. Isso mesmo confirmaram 75% dos entrevistados, afirmando inequivocamente que o nível operacional necessita sempre de estar materializado. Analisadas as possibilidades, constatou-se que, pelas características inadequadas dos EM dos três níveis de planeamento já apresentadas previamente, não seria possível “fundir” o nível operacional com o nível tático ou estratégico-militar. De igual modo, não se vislumbra a possibilidade do nível operacional comandar diretamente as forças e meios no terreno, pois a necessidade do comandante dos mesmos se encontrar na JOA (inviabilizando que este fosse o COCONJ) e o facto de o grau de detalhe e as preocupações do nível tático serem mais pormenorizadas que as do nível operacional, tornando difícil, e provavelmente pouco eficiente, um EM a trabalhar dois níveis distintos, assim o desaconselha. Parece assim adequada à nossa realidade a materialização dos três níveis, mesmo para o emprego de uma força conjunta de nível tático, devendo no entanto ser feito um esforço de agilização dos processos de planeamento que permitam a sua condução em situações que careçam de resposta rápida ou imediata.

Assim, e tal como verificado no capítulo três, mesmo considerando a confirmação parcial da hipótese explicativa três – pois o comandante de nível operacional possui uma estrutura de comando dedicada e exclusiva para o planeamento das operações, embora inadequada – estamos em condições de confirmar a nossa hipótese de trabalho de que a atual estrutura de nível operacional não está adequada à natureza das forças conjuntas nacionais e às missões previstas para as mesmas, porquanto apresenta uma definição dúbia no que respeita à entidade responsável pela mesma, depende de processos de delegação de autoridade pouco claros e ambíguos, tem uma organização permanente deficiente em termos de áreas de EM, um efetivo reduzido que não lhe permite uma reposta adequada e rápida e possui um órgão de execução que apoia simultaneamente o nível estratégico-militar.

Com vista a colmatar as lacunas identificadas, sugerem-se as seguintes linhas de atuação que, obviamente, deverão ser alvo de estudo mais aprofundado com vista à sua objetivação de forma útil e adequada:

- Definição clara, legal e doutrinária, das entidades e respectivas estruturas responsáveis pelos três níveis das operações;
- Definição clara e inequívoca, legal e doutrinária, das competências do COCONJ enquanto comandante de nível operacional, mantendo o CEMGFA no nível estratégico;
- Definição doutrinária clara do processo de delegação de autoridade do CEMGFA no COCONJ para comandar/controlar as forças a este atribuídas;
- Organização permanente do EMCOC em áreas tradicionais de estado-maior, vulgo “J”, que permita a sua articulação em áreas funcionais e garanta uma adequada capacidade de resposta;
- Definição clara da missão e dependência do CSOC, mantendo não só a capacidade de conduzir operações por parte do COCONJ enquanto comandante de nível operacional, como assegurando, através deste ou de outro órgão, a capacidade do CEMGFA acompanhar as operações;
- Definição de procedimentos e responsabilidades ao nível estratégico-militar, envolvendo o EMC e o CISMIL, para a formação de uma estrutura tipo *Response Direction Group*, que assegure uma completa e célere capacidade de apoio ao CEMGFA no planeamento de operações;
- Constituição de um núcleo permanente da FRI que possibilite não só o desenvolvimento e manutenção das capacidades de planeamento avançado nas suas áreas de preocupação, mas também uma resposta rápida e eficiente quando for necessária a sua ativação;
- Agilização do processo de planeamento, nomeadamente dos procedimentos entre os diferentes níveis, de forma a torná-lo mais célere e adequado a situações que exijam uma resposta rápida ou imediata.

As sugestões apresentadas são meros possíveis caminhos a explorar para colmatar as lacunas identificadas durante a investigação. A sua adequabilidade terá de ser estudada com mais profundidade, envolvendo toda a estrutura de comando das FA, onde os ramos jogam um papel fundamental.

A atual situação da estrutura de comando nacional, nomeadamente no nível operacional, não se adequa à realidade cada vez mais premente do emprego de forças conjunto e num leque de operações tão diversificado quanto os interesses nacionais e as



responsabilidades de Portugal perante as organizações internacionais a que pertence. A falta de clareza quanto à definição do comandante de nível operacional e das suas responsabilidades potencia riscos reais na condução das operações, nomeadamente de falta de eficácia de resposta, que se pagam com vidas humanas, dos portugueses ou de cidadãos dos países onde Portugal possa vir a intervir em resposta a cenários de crise. Com a revisão do enquadramento legislativo das Forças Armadas em curso, é imperativo dotar as mesmas de uma estrutura ágil, clara e consensual, que potencie as suas capacidades e garanta a eficiência indispensável à salvaguarda dos interesses nacionais, onde quer que seja que eles se verifiquem. Parafraseando o TGen Vaz Antunes, cada dia que passa, falta menos um dia para que tenhamos uma catástrofe no território nacional ou uma crise de segurança que obrigue ao empenhamento de todo o aparelho do Estado. Compete-nos garantir que, nesse momento, as Forças Armadas estejam preparadas para rápida e eficientemente darem a resposta que lhes compete.



Bibliografia

ACO, 2013. *Comprehensive Operations Planning Directive - Interim V2.0*. Mons: ACO.

ACO, 2014. *NATO - ACO*. [Online] Disponível em:

<http://www.aco.nato.int/page134134653.aspx> [Acedido em 10 Julho 2014].

Antunes, T. V., 2014. *A Estrutura de Comando de Nível Operacional Nacional e o Processo de Planeamento Operacional* [Entrevista] (8 Maio 2014).

ARRC, 2014. *ARRC - NATO*. [Online] Disponível em:

<http://www.rrc.nato.int/alliedrapidreactioncorps/arrc-in-nato.aspx> [Acedido em 10 Julho 2014].

Assembleia da República, 2009. *LO n.º 1-A.2009 Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas*. Lisboa: Diário da República.

Braga, C. T. R., 2014. *A Estrutura de Comando de Nível Operacional Nacional e o Processo de Planeamento Operacional* [Entrevista] (25 Junho 2014).

Carvalho, C. A., 2014. *A Estrutura de Comando de Nível Operacional Nacional e o Processo de Planeamento Operacional* [Entrevista] (19 Junho 2014).

Conselho de Ministros, 2013. *Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013 Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Lisboa: Diário da República.

Conselho de Ministros, 2013. *Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013 - Reforma «Defesa 2020»*. Lisboa: Diário da República.

Correia, M. S., 2014. *A Estrutura de Comando de Nível Operacional Nacional e o Processo de Planeamento Operacional* [Entrevista] (3 Julho 2014).

Couto, A. C., 1988. *Elementos de Estratégia - Volume I*. 1ª ed. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.

Czege, H. W. d., 2011. Thinking and Acting Like an Early Explorer: Operational Art is Not a Level of War. *Small wars Journal*, 14 Março.

Domingos, F., 2014. Forças Armadas treinam operacionalidade em conjunto. *Jornal do Exército*, Fev/Mar, pp. 24-29.



- EME, 2007. *PDE 5-00 Planeamento Tático e Tomada de Decisão*. Lisboa: EME.
- EME, 2012. *PDE 3-00 Operações*. Lisboa: Exército Português.
- EMGFA, 2012. *PDMC-01 Doutrina Militar Conjunta*. Lisboa: EMGFA.
- EMGFA, 2013. *Despacho N°26/EMGFA/2013 Responsabilidades no Planeamento*. Lisboa: EMGFA.
- Flick, U., Kardoff, E. V. & Steinke, I., 2004. *A companion on Qualitative Research*. Londres: Sage Publications.
- Governo Português, 2009a. *Decreto-Lei n.º 234/2009 Lei Orgânica do EMGFA*. Lisboa: Diário da República.
- Governo Português, 2009b. *Decreto-Lei n.º 233/2009 Lei Orgânica da Marinha*. Lisboa: Diário da República.
- Governo Português, 2009c. *Decreto-Lei n.º 232/2009 Lei Orgânica da Força Aérea*. Lisboa: Diário da República.
- Governo Português, 2009d. *Decreto-Lei n.º 231/2009 Lei Orgânica do Exército*. Lisboa: Diário da República.
- Mattelaer, A., 2009. *The Crisis in Operational Art*. s.l., Chatham House.
- NAMC, 2012. *MC 0324/3 The NATO Military Command Structure*. s.l.:s.n.
- NATO, 2009. *AJP-3.2 Allied Joint Doctrine for Land Operations*. Bruxelas: NSA.
- NATO, 2010. *AJP-01(D) Allied Joint Doctrine*. Bruxelas: NATO Standardization Agency.
- NATO, 2011. *AJP-3 (B) Allied Joint Doctrine for the Conduct of Operations*. Bruxelas: NATO Standardization Agency.
- NATO, 2013. *AJP-5 Allied Joint Doctrine for Operational-Level Planning*. Bruxelas: NATO Standardization Agency.
- Newell, C. R., 2002. *The Framework of Operational Warfare*. Nova Iorque: Routledge.
- NSA, 2013. *AAP-06 NATO Glossary of Terms and Definitions*. Bruxelas: NATO Standardization Agency.



Palma, C. N., 2014. *A Estrutura de Comando de Nível Operacional Nacional e o Processo de Planeamento Operacional* [Entrevista] (1 Julho 2014).

Pereira, R. D. G., 2011. *O Planeamento Paralelo no Âmbito do Emprego de Forças*, Lisboa: IESM.

Quivy, R. & Campenhoudt, L. V., 2008. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: s.n.

Ribeiro, C. O., 2014. *A Estrutura de Comando de Nível Operacional Nacional e o Processo de Planeamento Operacional* [Entrevista] (18 Junho 2014).

Sampaio, M. P., 2014. *A Estrutura de Comando de Nível Operacional Nacional e o Processo de Planeamento Operacional* [Entrevista] (8 Maio 2014).

Sousa, M. J. & Baptista, C. S., 2011. *Como fazer investigação, dissertações, testes e relatórios segundo Bolonha*. Lisboa: Pactor.

Tierra, Ejército de, 2014. *HQ NRDC-ESP*. [Online] Disponível em: http://www.nrdc-sp.nato.int/en/unidades/Valencia/emincgtad/index.html?__locale=en [Acedido em 10 Julho 2014].

Vego, M., 2009. *Joint Operational Warfare: Theory and Practice*. 1ª ed. Newport: U.S. Naval War College.

Velloso, C. S., 2014. *A Estrutura de Comando de Nível Operacional Nacional e o Processo de Planeamento Operacional* [Entrevista] (8 Maio 2014).



Anexo A – Linha de Orientação Metodológica

Objetivo Geral: Verificar se a estrutura de comando de nível operacional nacional está adequada à natureza das forças conjuntas nacionais e às missões previstas para as mesmas, nomeadamente no que respeita às suas relações de comando e processo de planeamento com os níveis estratégico e tático.

Questões

Q1: Até que ponto a definição dos três níveis de comando se apresenta clara na legislação e doutrina nacionais?

Q2: De que forma está definida a autoridade do Comandante Operacional Conjunto (COCONJ) para exercer o comando/controlado das forças conjuntas?

Q3: Quais as características da estrutura de comando do comandante de nível operacional para o planeamento e condução das operações?

Q4: Qual o grau de adequabilidade das estruturas de comando operacional previstas para os níveis estratégico-militar, operacional e tático à aplicação do Processo de Planeamento Operacional aprovado?

Q5: Até que ponto a atual organização da estrutura de comando operacional nacional está adequada ao planeamento e à condução das operações conjuntas por parte da FRI ou outra força conjunta de nível tático?

Hipótese de Trabalho: A atual estrutura de nível operacional não está adequada à natureza das forças conjuntas nacionais e às missões previstas para as mesmas, porquanto existem indefinições e ambiguidades legais e doutrinárias quanto às responsabilidades das entidades envolvidas, aos processos de delegação de autoridade e à organização e dimensão dos órgãos associados.

Hipóteses Explicativas

H1: Não existe uma definição clara dos diferentes níveis de comando, nomeadamente o de nível operacional e respetivas responsabilidades.

H2: A autoridade do COCONJ para exercer o comando/controlado das forças não está claramente definida, existindo contradições e ambiguidades na lei e doutrina nacionais.

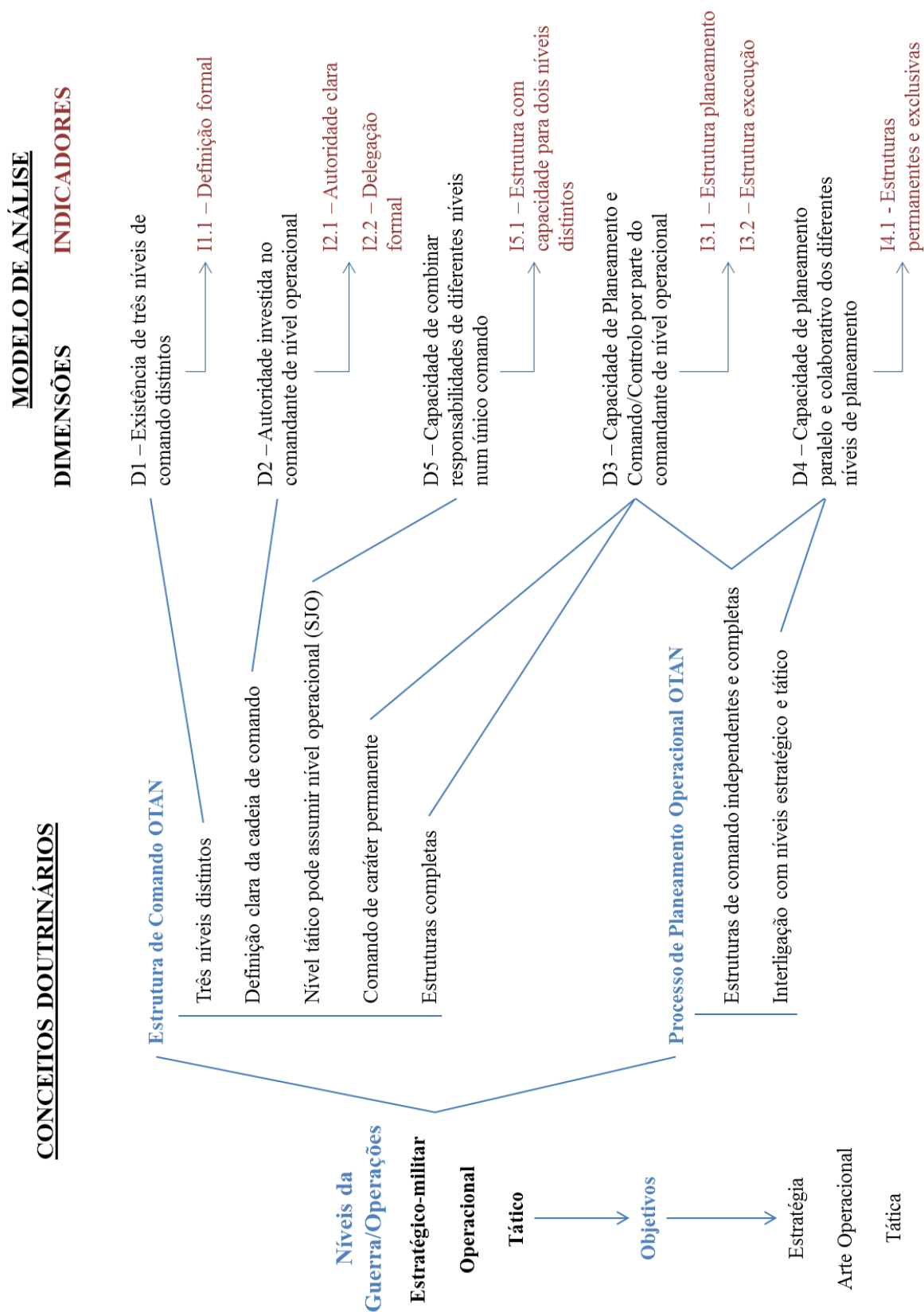
H3: O comandante de nível operacional não possui uma estrutura de comando dedicada e exclusiva para o planeamento e condução das operações.

H4: As estruturas de comando operacional previstas para os níveis estratégico-militar, operacional e tático não se adequam à aplicação do Processo de Planeamento Operacional aprovado.

**Confirmação da Hipótese de Trabalho
e
Identificação de Linhas de Atuação**



Anexo B – Mapa Concetual Inicial





Anexo C – Guião de Entrevista

Instituto de Estudos Superiores Militares

Mestrado em Ciências Militares – Segurança e Defesa

A ESTRUTURA DE COMANDO DE NÍVEL OPERACIONAL NACIONAL E O PROCESSO DE PLANEAMENTO OPERACIONAL

Mestrando: Maj Inf Pedro Miguel Moreira Ribeiro de Faria

Orientador: TCor Inf Luís Fernando Machado Barroso

Esta investigação tem como objetivo verificar se a estrutura de comando de nível operacional nacional, nomeadamente no que respeita às suas relações de comando e processo de planeamento com os níveis estratégico e tático, está adequada à natureza das forças conjuntas nacionais e às missões previstas para as mesmas.

O objeto de investigação é a **estrutura de comando de nível operacional** legalmente estabelecida em Portugal. A investigação limita-se à estrutura de comando de nível operacional, nomeadamente à sua interação com os níveis estratégico e tático no que respeita às relações de comando e processo de planeamento, em situações de intervenção no Território Nacional Continental e no estrangeiro, com uma força conjunta de nível operacional ou tático, e no contexto das missões atualmente previstas no CEDN, excluindo as missões de interesse público das Forças Armadas.

GUIÃO DA ENTREVISTA

Nome: _____

Data de Nascimento: _____

Posto: _____

Função: _____

Funções desempenhadas no âmbito de forças/estruturas militares conjuntas nacionais ou internacionais:



1. Na sua opinião a legislação e regulamentação existentes definem clara e formalmente os diferentes níveis de comando para as operações conjuntas?
2. A Lei Orgânica do EMGFA define, no seu Capítulo IV, a missão e atribuições do Comando Operacional Conjunto (COC). Na sua opinião a Lei define de forma clara e inequívoca a autoridade do Comandante Operacional Conjunto para exercer o comando de nível operacional?
3. Numa estrutura de comando, como em Portugal, em que os diferentes níveis não detêm autoridade permanente sobre as forças, é necessária a respetiva delegação de autoridade para cada operação. Na sua opinião tem existido uma delegação formal e clara do comando ou controlo das forças no comandante de nível operacional?
4. O comandante de nível operacional, para exercer o comando desse nível, necessita de estruturas de pessoal e material dedicadas e exclusivas. Na sua opinião o COCONJ possui tais estruturas que lhe permitam planear as operações? Em caso negativo, que estruturas pensa que deveriam existir ou sofrer alterações de forma a garantir ao COCONJ tal capacidade?
5. E para controlar a execução das operações? Tendo em conta que a Lei menciona que o “CSOC é um órgão do COC (...) dimensionado de forma flexível para permitir o comando e controlo pelo CEMGFA”, como é possível esta estrutura apoiar dois comandantes de níveis distintos (CEMGFA e COCONJ)?
6. No Processo Nacional de Planeamento de Operações, adotado pela PDMC-01 (Publicação de Doutrina Militar Conjunta), implementam-se processos de planeamento paralelo e colaborativo aos vários níveis (estratégico-militar, operacional e tático). Para tal, cada um destes níveis de comando das operações necessita de uma estrutura de comando permanente e exclusiva. Tal situação verifica-se atualmente? Ou os estados-maiores de cada um destes níveis contribuem simultaneamente para o apoio à decisão de vários comandantes de diferente nível?
7. Numa operação nacional, com uma força conjunta de nível tático como a FRI, em que existe apenas um comandante de nível tático, podendo inclusivamente cumprir diretamente objetivos de nível estratégico (como a evacuação de não combatentes de determinado teatro), faz sentido a existência de um comando de nível operacional? Este comandante de nível tático não poderia depender diretamente do comandante estratégico?

**Anexo D – Guião de Entrevista – Ligação com dimensões e indicadores do Modelo de Análise****Tabela 8 – Ligação do Guião de Entrevista com dimensões e indicadores do Modelo de Análise**

Objetivo da Investigação: Verificar se a estrutura de comando de nível operacional nacional está adequada à natureza das forças conjuntas nacionais e às missões previstas para as mesmas, nomeadamente no que respeita às suas relações de comando e processo de planeamento com os níveis estratégico e tático.				
Questões	Dimensão		Indicador	Entrevista - Pergunta associada
Q1: Até que ponto a definição dos três níveis de comando se apresenta clara na legislação e doutrina nacionais?	D1	Existência de três níveis de comando distintos.	I1.1	Definição formal dos comandos de nível estratégico, operacional e tático.
Q2: De que forma está definida a autoridade do Comandante Operacional Conjunto (COCONJ) para exercer o comando/controlar as forças conjuntas?	D2	Autoridade investida no comandante de nível operacional para exercer o comando de nível operacional.	I2.1	Autoridade legalmente clara e inequívoca do comandante de nível operacional para exercer o comando de forças.
			I2.2	Delegação formal do comando ou controlo das forças no comandante de nível operacional.
Q3: Quais as características da estrutura de comando do comandante de nível operacional para o planeamento e condução das operações?	D3	Capacidade de Planeamento e Comando/Controlo por parte do comandante de nível operacional.	I3.1	Estrutura de pessoal e material dedicada e exclusiva para o planeamento e preparação das operações.
			I3.2	Estrutura de pessoal e material dedicada e exclusiva para controlar a execução das operações.
Q4: Qual o grau de adequabilidade das estruturas de comando operacional previstas para os níveis estratégico-militar, operacional e tático à aplicação do Processo de Planeamento Operacional aprovado?	D4	Capacidade de planeamento paralelo e colaborativo dos diferentes níveis de planeamento.	I4.1	Estruturas de EM permanentes e exclusivas de cada nível de planeamento.
Q5: Até que ponto a atual organização da estrutura de comando operacional nacional está adequada ao planeamento e à condução das operações conjuntas por parte da FRI ou outra força conjunta de nível tático?	D5	Capacidade de combinar responsabilidades de diferentes níveis num único comando	I5.1	Estrutura de pessoal e material com capacidade para o planeamento e condução das operações a dois níveis distintos



Anexo E – Funções desempenhadas pelos militares entrevistados no âmbito de forças/estruturas militares conjuntas nacionais ou internacionais

Tabela 9 – Funções desempenhadas pelos militares entrevistados

Entrevistado	Funções desempenhadas
TGen Vaz Antunes	Chefe da Divisão de Informações Militares, EM União Europeia (2004-2007) Comandante Operacional Conjunto (EMGFA) (2012-2014)
Cor Inf Sepúlveda Velloso	Oficial de Ligação à Divisão Francesa (Bósnia) 2º Comandante da Força Tarefa (NEO Congo) Of EM do QG UNMISSET (Timor) Of EM QG UNIFIL (Líbano) Chefe do EM do QGOE Comandante do 5º Contingente Nacional no Afeganistão
CAlm Almeida Carvalho	Of EM Divisão de Comunicações, CINCIBERLANT, Oeiras Adjunto do Chefe da Missão Militar Portuguesa junto da NATO (MILREP), Bruxelas (1991-1994) Chefe do <i>Manpower Branch</i> , <i>Regional HQ</i> SOUTHLANT, Oeiras (2002-2005) CEM do COC/EMGFA (2010-2012)
MGen Pimenta Sampaio	Of EM EMGFA (DIOP) (1994-1997) Of EM IMS (1997-2000)
CAlm Novo Palma	Comandante da FRI Comandante da Força Naval Europeia para a Somália (TF465) (Abr-Ago 2013) (Força Marítima)
MGen Santos Correia	Comandante da FRI Chefe da Divisão de Operações/JALLC (2006)
Cor Cav Tir Ribeiro Braga	<i>Military Assistant</i> do Diretor do Estado-Maior de Planeamento Conjunto e Combinado da NATO (1998-2001) Of EM na Divisão de Informações do SHAPE (1998-2001) Chefe do <i>Branch</i> de Apoio às Operações Conjuntas / Divisão de Operações / SHAPE (2008-2011)
Cor Inf Oliveira Ribeiro	<i>Staff Training Officer/Policy and Programming Officer</i> J7/JFC-Naples Coordenador Nacional para o levantamento e aprontamento das Capacidades Nacionais Conjuntas para o BG 2ºS/2011 (EUROFOR) Delegado Nacional e <i>Chairman</i> do <i>Sub-Working Group</i> de coordenação dos processos de levantamento e aprontamento das capacidades de Portugal, Espanha, França e Itália (EUROFOR)

**Anexo F – Análise temática do conteúdo das entrevistas**

No registo da análise de conteúdo temática foram transcritos excertos com relevância para o tema, assim como as ideias-chave identificadas por cada entrevistado. Foi igualmente anotado se a intervenção de cada entrevistado confirma o indicador associado ao tema (✓), não confirma o indicador (✗) ou se não permite retirar uma conclusão sobre o mesmo (--). A ordem de apresentação dos entrevistados é aleatória, não correspondendo à apresentada em 2.c.

Tabela 10 – Análise temática do conteúdo das entrevistas – Tema 1

Entrevistados	Tema 1	Ideias-chave identificadas	
	Existência de três níveis de comando distintos		
	Definição formal dos comandos de nível estratégico, operacional e tático.		
Entrevistado 1	Em termos de doutrina, eles existem. Mas a doutrina não bate certo com a legislação e a legislação não diz nada. A legislação não define os três níveis. Resumindo, a legislação e a doutrina não clarificam a existência dos diferentes níveis de comando, antes pelo contrário.	Definição pouco clara Terminologia confusa	✗
Entrevistado 2	Não. O que diz a lei é que o comandante operacional das forças armadas é o CEMGFA. Portanto temos na mesma pessoa dois níveis, e isto confunde. (...) o CEMGFA, que exerce o seu comando operacional através do CSOC.	Definição confusa CEMGFA congrega níveis estratégico e operacional	✗
Entrevistado 3	(...) tratando-se exclusivamente da diferenciação dos níveis de comando, eu diria que há espaço na legislação em vigor para melhorarmos a forma como as coisas estão explicitadas.	Definição pouco clara	✗
Entrevistado 4	Penso que a lei define claramente os diferentes níveis de comando	Definição clara CEMGFA comandante de nível operacional Problema quanto aos comandos de componente	✓
Entrevistado 5	Sim, eu considero que sim. Contudo, ao colocar o CEMGFA simultaneamente nos níveis estratégico e operacional, afasta esta circunstância da doutrina de referência da NATO. Esta circunstância, ao não ser acompanhada por uma doutrina própria consolidada, cria na minha opinião riscos na condução das operações reais. Por outro lado, na minha opinião, cria uma dependência excessiva do desempenho dos comandantes. (...) retira ao CEMGFA a disponibilidade para o exercício da função de comandante estratégico, designadamente no que respeita à participação no processo de decisão político-estratégico. Em síntese, considero que sim, a situação é clara, a atual legislação atribui claramente ao CEMGFA o comando de nível estratégico e o comando de nível operacional.	Definição clara Contraria a doutrina de referência Cria dependência excessiva do desempenho dos comandantes Retira disponibilidade ao CEMGFA para nível estratégico-militar	✓
Entrevistado 6	[Quanto à doutrina] Eu julgo que não. Há algumas deficiências... Eu julgo que ela não é suficientemente clara para militares dos três ramos. [Quanto à lei] Poderia ir um bocadinho mais longe. Não é suficientemente clara.	Lei não é clara Doutrina não é suficientemente clara para os três ramos - culturas diferentes	✗
Entrevistado 7	Não. Sempre houve uma discussão em Portugal, face à dimensão das forças, se nós precisávamos do nível operacional. No que respeita à legislação, os níveis, sobretudo o operacional e o estratégico, não estão bem definidos. (...) várias interpretações destes vários CEMGFA, levaram a que a legislação não pudesse ser clara. Quem é o Comandante operacional? A própria legislação diz que é o CEMGFA. Mas então o que é que faz o COCONJ?	Lei não é clara Nível Estratégico-militar e Operacional mal definidos Papel do COCONJ pouco claro Necessidade de identificar diferenças entre atuação no exterior e no TN	✗
Entrevistado 8	Acho que a legislação que existe não define claramente os níveis. Define as estruturas que se podem situar aos diferentes níveis. (...) estabelece muitas zonas cinzentas entre o nível estratégico-militar e o nível operacional. O Comandante Operacional Conjunto é o CEMGFA, mas depois tem um Comandante Operacional Conjunto... e porque? (...) ele trabalha muito mais no nível estratégico militar do que no nível operacional. (...) o nosso CEMGFA não está claramente no patamar, ou só, no patamar estratégico-militar.	Lei não define os níveis, apenas as estruturas CEMGFA não ocupa apenas o patamar Estratégico-militar	✗



Tabela 11 – Análise temática do conteúdo das entrevistas – Tema 2

Entrevistados	Tema 2	Ideias-chave identificadas	
	Autoridade investida no comandante de nível operacional para exercer o comando de nível operacional Autoridade legalmente clara e inequívoca do comandante de nível operacional para exercer o comando de forças		
Entrevistado 1	Não, de maneira nenhuma. Desde logo a missão diz “permitir o exercício por parte do CEMGFA do comando de nível operacional”, dizendo que é este que efetivamente exerce o comando de nível operacional. Quem exerce o comando das forças é o CEMGFA.	COCONJ não tem forças Lei não define a sua autoridade para exercer o comando de nível operacional	✗
Entrevistado 2	Não. A Lei diz exatamente que o Comandante Operacional Conjunto comanda o COC e superintende outras estruturas; superintender não é comandar. Eu acho que o CEMGFA deve estar no nível estratégico militar, e a partir daí deve haver um comandante operacional das forças armadas.	Lei não define autoridade de comando para COCONJ CEMGFA deveria estar no nível estratégico-militar COCONJ deveria estar no nível operacional	✗
Entrevistado 3	(...) se me parece que não há dúvidas, à luz da lei atual, (...) que o nível de comando operacional é exercido pelo CEMGFA (isso também está claro), o que me parece que de facto pode levantar algumas dúvidas são algumas designações e a forma como as coisas estão estruturadas, nomeadamente a existência de uma função, designada por Comandante Operacional Conjunto, que na realidade não exerce o comando de nível operacional;	CEMGFA é comandante de nível operacional Dúvidas quanto ao papel do COCONJ Estrutura de comando pouco clara	✗
Entrevistado 4	Não. (...) A atual lei coloca a autoridade para empregar operacionalmente as forças num só homem, o CEMGFA, mas não retira essa autoridade aos ramos no caso das missões específicas. Acresce o facto de não ser inequívoca no que respeita à autoridade do COC.	Lei não é inequívoca quanto à autoridade do COCONJ	✗
Entrevistado 5	Eu diria outra vez que sim, mas com todos estes problemas que eu já mencionei. O COCONJ chefia, ou dirige, o CSOC e o seu próprio EM, cuja missão é assegurar o exercício, pelo CEMGFA, do comando operacional, de nível operacional. O COCONJ chefia, ou dirige, o CSOC e o seu próprio EM, cuja missão é assegurar o exercício, pelo CEMGFA, do comando operacional, de nível operacional. [O CEMGFA] depois pode ou não delegar no COCONJ o comando de forças conjuntas, a condução das operações reais que estiverem a ser conduzidas, mas essa delegação será através de diretivas, de ordens, internas. (...) o COCONJ tem é de facto que apoiar o CEMGFA no exercício desse comando operacional.	COCONJ chefia o COC (CSOC + EM) CEMGFA pode delegar comando no COCONJ COCONJ apoia CEMGFA no exercício do Comando de nível operacional	✓
Entrevistado 6	Deixa lugar a várias interpretações. Eu julgo que há aqui um problema relativamente àquilo que são as atribuições do COCONJ. (...) por um lado temos uma interpretação que ele é de facto o comandante operacional num determinado nível, mas por outro há o CEMGFA que vai chamar a si algumas atribuições que estão associadas ao COCONJ. Isto está muito dependente da relação que existe entre o comandante das Forças Armadas, o Gen ou Alm CEMGFA, e o COCONJ... Enquanto esta lei se mantiver assim, este quadro vai dar origem a que haja aqui diferentes interpretações e formas de atuação.	Definição pouco clara CEMGFA chama a si algumas atribuições do COCONJ Depende muito da relação entre CEMGFA e COCONJ Lei permite diferentes interpretações	✗
Entrevistado 7	Não, de modo nenhum. Tens o CEMGFA e tens o COCONJ, o CEMGFA desce ao COC e assiste ao mesmo brífingue a que assiste o COCONJ, não sei como é que tomas as decisões... Pergunto-me que decisões é que o COCONJ toma... há uma grande promiscuidade [entre os níveis] (...) como o sistema é difuso, depende do CEMGFA... e isso significa que as coisas não estão definidas com clareza, senão não dependeria do CEMGFA.	Definição pouco clara Funções do CEMGFA e COCONJ confundem-se Promiscuidade entre os dois níveis/funções Sistema depende do CEMGFA, logo não é claro	✗
Entrevistado 8	Não, não define de forma clara e inequívoca. (...) se partimos do pressuposto que para uma determinada operação o CEMGFA delegaria no COCONJ (...) a responsabilidade de uma operação de nível operacional, (...) então o COCONJ conseguiria ser efetivamente o comandante de uma operação conjunta.	Definição pouco clara COCONJ necessita sempre de delegação do CEMGFA	✗



Tabela 12 – Análise temática do conteúdo das entrevistas – Tema 3

Entrevistados	Tema 3	Ideias-chave identificadas	
	Autoridade investida no comandante de nível operacional para exercer o comando de nível operacional		
	Delegação formal do comando ou controlo das forças no comandante de nível operacional.		
Entrevistado 1	Eu nunca tive delegação de competências, em dois anos (...) O que está na lei deixa muitas dúvidas, e eu tenho muitas dúvidas de como é que se operacionaliza isso.	Pouca formalidade na TOA Lei pouco clara quanto à delegação	✗
Entrevistado 2	Essa delegação não existe porque o comandante de nível operacional deverá ser, em exclusivo, o CEMGFA. O nível operacional está no CEMGFA tal como define a lei. A delegação do grau de Controlo Operacional das forças no COCONJ permite-lhe cumprir as missões atribuídas. (...) Portanto, é funcional e exequível.	Delegação não existe A existir, é funcional e exequível	✗
Entrevistado 3	O comandante de nível operacional é o CEMGFA. Não tenho conhecimento de que tenham havido delegações de competências no COCONJ, salvo situações de exercício (...) Todas as delegações de autoridade devem existir formalmente e não deve haver dúvidas (...) E por isso acho fundamental que a própria lei seja clara. Posso ter uma solução clara mas flexível, (...) Essa clarificação deve passar sobretudo, ao nível da lei, por estabelecer de forma clara em que nível das operações é que as entidades se situam.	Não tem conhecimento (salve em exercícios) Delegação tem de ser clara Trabalhar lei para clarificar	--
Entrevistado 4	Sim, temos trabalhado esse aspeto. Os procedimentos estão treinados (através de documentação padronizada NATO).	É feita, seguindo doutrina NATO	✓
Entrevistado 5	Formal e clara não é. O próprio CEMGFA acaba por depois guardar essa capacidade por exercer esse comando que a própria lei lhe atribui. E face à dimensão das operações que são conduzidas, (...) [que] são de grande impacto estratégico e ele acaba por estar presente. (...) a eventual delegação completa e abrangente pode não ser adequada face às capacidades residentes no COC, (...) designadamente devido ao facto de não ter permanentemente constituída a capacidade para conduzir as operações;	Não é formal e clara CEMGFA retém capacidade para decidir CEMGFA estará sempre presente	✗
Entrevistado 6	Eu nunca assisti a delegações formais. Mas isto está tão pouco detalhado no quadro legal, que esta relação pode atingir diferentes níveis e equilíbrios.	Suposta delegação informal Quadro legal pouco detalhado	--
Entrevistado 7	Não conheço nenhuma delegação formal. Há (...) uma acomodação, depende do CEMGFA. (...) A legislação não é clara (...)	Supostamente não existe Acomodação depende do CEMGFA Legislação pouco clara	--
Entrevistado 8	Acho que não tem havido. O Comandante da FRI fica, normalmente, sob as ordens do CEMGFA. A não ser que o CEMGFA atribua essa responsabilidade ao COCONJ. A lei aqui tem o que parece ser uma incongruência, que é a criação de uma entidade designada por Comandante Operacional Conjunto, e se é comandante alguma competência ele terá de ter (...) (...) grande dificuldade da destriça entre os níveis estratégico e operacional e saber quem é que manda em quem.	Supostamente não tem havido CEMGFA tem sempre de atribuir a autoridade Lei incongruente quanto às funções Dificuldade de diferenciar entre nível estratégico e operacional	--



Tabela 13 – Análise temática do conteúdo das entrevistas – Tema 4

Entrevistados	Tema 4	Ideias-chave identificadas	
	Capacidade de Planeamento e Comando/Controlo por parte do comandante de nível operacional		
	Estrutura de pessoal e material dedicada e exclusiva para o planeamento e preparação das operações.		
Entrevistado 1	Eu tenho os meios, não tenho é a estrutura, pois como disse, a estrutura era a que existia com a Divisão de Operações; somos 55. Mas 21 estão no CSOC, a fazer turnos 24/24; (...) nós não temos gente suficiente.	EM insuficiente	✗
Entrevistado 2	Mais uma vez, o Comandante de nível operacional é o CEMGFA. As estruturas existentes não se adequam a nenhum exercício de comando militar sobre as forças. A estrutura de EM que o comandante atual de nível operacional detém é muito deficiente, porque se reduz a uma repartição de planos e uma repartição de operações. As operações correntes estão (...) no CSOC, mas falta tudo o resto.	EM do nível operacional muito deficiente	✗
Entrevistado 3	Para cumprimento da sua missão em situação, diria, normal (fundamentalmente o acompanhamento das nossas FND), (...) o COC tem uma dimensão permanente adequada. O que depois se teve que desenvolver foi um mecanismo de crescimento; e esse mecanismo está estabelecido, e corresponde a um Crisis Establishment que é configurável (...) Com esta construção, parece-me que o COC tem as soluções estruturais identificadas para as missões que tem de desempenhar.	EM do COC adequado Estrutura permanente mais CE	✓
Entrevistado 4	Não tem em permanência, pois só dispõe de 60 elementos. Em crise este número passa para cerca de 120. Esse número chega para fazer uma NEO ou operação que não seja muito robusta. A grande lacuna verifica-se nas informações.	EM permanente sem capacidade CE permite cumprir operações de pequena envergadura	--
Entrevistado 5	As estruturas, não as tem. (...) ao nível da sustentação do COC e do seu EM, temos dificuldade em sustentar perante o próprio poder administrativo e político o emprego de recursos vastos para uma operação que pode ocorrer de três em três anos ou de quatro em quatro anos, ou até podemos estar mais tempo do que isso à espera. Crisis Establishment dimensionado na ordem das 140 ou 150 pessoas, que me parece um pouco forte para esse efeito eu penso que nós temos de ter estruturas que se adequem aos recursos que temos, e o que precisamos é de ter uma estrutura oleada e esse CE e essa prioridade à condução das operações tem de estar na cabeça e na mentalidade de toda a gente que está envolvida.	Não possui as estruturas adequadas Difícil justificar um EM volumoso para algo que pode não acontecer Devemos ter estruturas adequadas aos nossos recursos	✗
Entrevistado 6	Não tem. Têm (...) um Peace Establishment, que é um conjunto de pessoas que estão ali em permanência, que dificilmente tem capacidade para planear operações. Normalmente no seu funcionamento normal, existe uma capacidade muito limitada de apoiar o COCONJ para operações. Sempre que há operações é ativada a Diretiva 2 do CEMGFA que diz respeito a este crescimento do EM para este efeito. E nesse caso são reforçadas as tais estruturas para proporcionar o tal planeamento. Quanto a mim, não é um modelo que esteja a funcionar bem. (...) não há ali muita coerência interna quando essas estruturas são acionadas, porque são criadas algumas novas, para apoiar o planeamento ou a operação, com pessoal que vem dos ramos, com experiências diferentes (...) (...) se tivermos que partir para uma operação em que é necessário acionar rapidamente uma série de meios, essas estruturas quando são levantadas não estão, quanto a mim, inicialmente em condições de estar a apoiar a decisão convenientemente, e a produzir estudos que têm de ser feitos a este nível. (...) tem de se arranjar aqui um modelo de funcionamento que, por um lado, este COC ficasse dotado à partida de um núcleo central de pessoas que têm algum conhecimento e podem ter alguma capacidade.	Estrutura ineficaz dificuldade em apoiar o COCONJ PE sem capacidade CE pouco experiente e pouco eficaz Sem condições para produzir estudos ao nível operacional PE tem de ser reforçado	✗
Entrevistado 7	É manifestamente insuficiente. A dimensão do elemento de planeamento tem pouco a ver com a dimensão da operação. Em termos de (...) diversidade das áreas de planeamento, está muito desfalcado. Um EM de 30 pessoas tem sérias dificuldades no planeamento de CRO. Acredito que possam fazer algum planeamento avançado; Se passarmos ao modo de crise, aí não tem nem a diversidade nem a quantidade necessária nas várias áreas que devem intervir no planeamento.	EM Insuficiente Não possui todas as áreas de EM	✗
Entrevistado 8	Não, a estrutura que o EM tem ao nível do COC é uma estrutura que permite fazer um acompanhamento das situações que estão em curso, e eventualmente fazer um planeamento e um acompanhamento de uma operação de pequena envergadura.	Permite apenas o planeamento de operação de pequena envergadura	--



Tabela 14 – Análise temática do conteúdo das entrevistas – Tema 5

Entrevistados	Tema 5	Ideias-chave identificadas	
	Capacidade de Planejamento e Comando/Controlo por parte do comandante de nível operacional		
	Estrutura de pessoal e material dedicada e exclusiva para controlar a execução das operações.		
Entrevistado 1	[O CSOC apoiar dois comandantes distintos] São as contradições da Lei. O CSOC é um órgão [do COC] é por ali que [o COCONJ] controla todas as operações, todas as informações caem ali. [O CEMGFA pode apoiar-se no CSOC sem passar pelo COCONJ] Poder, pode sempre... Não deve. O CSOC é um órgão do COC.	Lei contraditória CSOC órgão do COC sob dependência do COCONJ	✗
Entrevistado 2	Todas as operações, internas ou externas, devem ser comandadas pelo COCONJ através do CSOC.	Gen COCONJ comanda o CSOC	✗
Entrevistado 3	O CEMGFA é simultaneamente o comandante estratégico e o comandante operacional. Esta é que é a realidade; está mencionada na lei (...) Portanto, o CSOC permite o comando e controlo pelo CEMGFA e é flexível porque tem a tal capacidade de crescimento (...)	CSOC apoia apenas um comandante - CEMGFA CEMGFA é o comandante dos dois níveis	✓
Entrevistado 4	O COCONJ e o CEMGFA são o mesmo, pois o CEMGFA só delega a autoridade se assim o entender. Assim sendo, o CEMGFA exerce o comando de nível operacional permanentemente;	CSOC apoia apenas um comandante - CEMGFA CEMGFA é o comandante dos dois níveis	✓
Entrevistado 5	O CSOC deve poder apoiar estes níveis e diria até outros! A questão do CSOC apoiar os dois níveis, penso que não é um problema. Obviamente que a informação que é selecionada para o processo de decisão estratégico é diferente ao que interessa ao processo de decisão operacional ou é diferente ao que interessa ao processo de decisão tático. O CSOC, o que deve ter é a sua missão perfeitamente clara, há requisitos de informação que são especificados pelos diferentes EM para o acompanhamento da situação, e portanto depois eles são tratados e são apresentados conforme os vários processos de decisão (...). O CSOC deve ser capaz de servir os dois níveis, claramente (...)	CSOC deve apoiar os dois níveis CSOC deve ter missão clarificada para tal Requisitos de informação (para os diferentes níveis) tratados e apresentados de forma diferente	✓
Entrevistado 6	A estrutura não faz sentido. (...) é um órgão do COC. Durante a Manatim, aquela sala de situação funcionava para o CEMGFA, também, diretamente. O CEMGFA usava-a como sua. [As necessidades de informação do nível estratégico militar e do nível operacional] são muito diferentes. Há uma tendência para sobrepor os dois níveis. E utilizar os mesmos órgãos para os dois níveis...	Estrutura não faz sentido CSOC é um órgão do COC, mas utilizado pelo CEMGFA Necessidades de informação muito diferentes para os níveis operacional e estratégico Tendência para utilizar os mesmos órgãos	✗
Entrevistado 7	Um compromisso entre um centro de situação e um centro de operações, que não é minimamente a mesma coisa. Um SitCen (...) não tem intervenção. Nos vários níveis da estrutura de comandos da NATO, tens Centros de Operações, não tens Centros de Situação. Se é Centro de Operações, não precisa de ser Centro de Situação [porque já possui uma COP]. Claramente que o COCONJ não tem esta estrutura [tem de a partilhar com o CEMGFA]. Mal comparado isto é como se no SHAPE estivessem o Comandante de nível operacional e o comandante de nível estratégico com um Centro de Operações. Os dois tinham de partilhar a mesma infraestrutura! Têm a mesma informação. É quase como se esse CSOC servisse não para apoiar o COCONJ mas servisse para o que COCONJ, através dele, apoiasse o CEMGFA, a picture do CEMGFA. Eu admito que isto é tão exíguo que o comandante de nível estratégico e o comandante de nível operacional podem partilhar o centro de operações e a mesma informação. E esse Centro de Operações deve ser <i>manned</i> pelos homens do nível operacional. (...) o que importa é a definição clara de responsabilidades.	Compromisso entre CSit e COP CSit não tem intervenção CSOC não é exclusivo do COCONJ É possível estrutura comum, operada pelo nível operacional Necessária definição clara de responsabilidades	✓
Entrevistado 8	Quem é que normalmente assume o comando sobre o CSOC? É o COCONJ. Para fazer o quê? Para informar o CEMGFA apenas e só daquilo que é efetivamente necessário, porque o CEMGFA tem que estar, deveria estar, fundamentalmente vocacionado para o tratamento do nível estratégico militar, do planeamento estratégico-militar. O que acontece é que o CEMGFA tem que assumir dois papéis, na lei, que na realidade, depois, tem de abdicar sempre de um; alguém tem de o fazer. Sem uma formalização, como vimos há pouco, mas isso tem de acontecer, porque ele não se pode dedicar ao comando direto de uma força conjunta.	CEMGFA vocacionado para o nível estratégico-militar CEMGFA não se pode dedicar ao comando direto de uma força conjunta	--



Tabela 15 – Análise temática do conteúdo das entrevistas – Tema 6



Entrevistados	Tema 6	Ideias-chave identificadas	
	Capacidade de planeamento paralelo e colaborativo dos diferentes níveis de planeamento Estruturas de EM permanentes e exclusivas de cada nível de planeamento.		
Entrevistado 1	O CEMGFA tem uma estrutura de estado-maior que o apoia no seu planeamento, onde são desenvolvidas, por exemplo, as opções de resposta militar. Nós temos um nível operacional, que está completamente esvaziado; se os ramos não derem mais pessoal, não funciona. Com a atual estrutura, os Ramos têm de dar a maioria do pessoal, para completar o CE, quando, no meu entender, deveria ser ao contrário.	CEMGFA possui EM que o apoia COC esvaziado PE do COC é curto	--
Entrevistado 2	Efetivamente, cada nível deveria possuir os órgãos respetivos de planeamento e de apoio à decisão. Na prática o que se verifica é uma profusão de EM pessoais ou gabinetes que acodem aos diversos problemas que surgem. Não é atendida a necessidade funcional de um EM para o apoio à decisão. Isto é impensável, não funciona de forma alguma.	EM mal dimensionados e estruturados	✗
Entrevistado 3	Existem estruturas permanentes para cada um dos níveis. Essa estrutura está consubstanciada na organização atual pelas divisões do EM do EMGFA e pelo CISMIL. Estes são os órgãos de nível estratégico que depois (...) funcionam como o EM de nível estratégico do CEMGFA. Igualmente, o nível tático tem os seus órgãos estabelecidos e são igualmente permanentes, a partir do momento em que sejam ativados. Existem as estruturas permanentes e são exclusivas a partir do momento em que elas alimentam exclusivamente o seu nível.	Estruturas dedicadas com capacidade de crescimento	✓
Entrevistado 4	O processo funciona, mas para operações simples, de pequena envergadura.	Estruturas existem, mas funcionam para operações de pequena envergadura	✓
Entrevistado 5	Sim, elas são constituídas. De facto entre o nível operacional e o nível estratégico elas acabam por se confundir (...) [o EM COC e o EMCONJ] concorrem os dois para o exercício do comando de nível estratégico mas também de nível operacional pelo CEMGFA. (...) têm estes problemas de resultar depois de uma forma concorrente. De facto há aí grandes dificuldades entre aquilo que deve ser feito pelo EMCONJ e que deve ser feito pelo EM do COC.	Existem estruturas diferentes Pouca clareza nas responsabilidades de cada EM	--
Entrevistado 6	Neste momento não considero que se possa implementar o que lá está verdadeiramente. Não há essa capacidade. [os níveis apresentam mais debilidades na implementação deste processo de planeamento são] o operacional e estratégico-militar. Existem as estruturas que deviam funcionar em proveito de todo este processo, que estão distribuídas pelo EMGFA. A nível da estrutura operacional, não existe ali grande capacidade de, não havendo estas estruturas em permanência, interagir e ter este mecanismos a funcionar. as pessoas não conhecem; não conhecem as estruturas, quanto mais os processos. Depois, a nível da FRI, a não existência da FRI em permanência (...) dificilmente também vai para além daquilo que é conseguir fazer um estudo de situação de operações, e de informações. Eu sou um defensor de um modelo em que o comando e EM da FRI tenha um núcleo, podemos chamar-lhe permanente, (...) que possa proporcionar às pessoas alguma estabilidade e alguma capacidade de estudarem, desenvolverem e aprofundarem os conhecimentos nesta área.	Não há capacidade de implementação Níveis estratégico e operacional com maiores debilidades Estruturas e processos mal conhecidos Necessidade de núcleo permanente da FRI	✗
Entrevistado 7	Não. [não existem estruturas permanentes exclusivas] [o EMCONJ] não está vocacionado para tal. Não penso é que a DIPLAEM esteja preparada para isso [para desenvolver ORM], nem vocacionada.	EMCONJ não está preparado nem vocacionado para o planeamento de operações	✗
Entrevistado 8	No que respeita ao CEMGFA, o Estado-maior Conjunto não funciona para este efeito. O COC tem um EM, pode fazer o planeamento efetivamente do nível operacional. Para o planeamento do nível estratégico de uma operação desta natureza, pode haver aqui alguma vulnerabilidade. Para o planeamento de nível tático, estamos a falar ao nível de comando de componente, também existem. Ainda sobre o CEMGFA, todo o EM Conjunto não está muito vocacionado para a sua componente de operações	EMCONJ não vocacionado para operações Nível operacional e tático têm capacidade	--



Tabela 16 – Análise temática do conteúdo das entrevistas – Tema 7

Entrevistados	Tema 7	Ideias-chave identificadas	
	Capacidade de combinar responsabilidades de diferentes níveis num único comando		
	Estrutura de pessoal e material com capacidade para o planeamento e condução das operações a dois níveis distintos		
Entrevistado 1	Pode. (...) Mas é discutível. Tomando como exemplo a Operação Manatim, houve a necessidade de se efetuarem trabalhos de manutenção em meios que se encontravam na JOA, e quem tratou de se ligar com os ramos e tratar da projeção dos meios [necessários para a manutenção], foi o COC. Teve de se tomar a decisão de quando executar essas ações de manutenção, já que tal tinha influência na conduta das operações, e essa decisão foi tomada aqui.	Certas decisões são tomadas pelo COCONJ EM do COC assegura capacidade de ligação com os ramos	--
Entrevistado 2	Não. Não há comandantes táticos dependentes de comandos estratégicos, diretamente. O nível operacional é sempre necessário para gerir a campanha na consecução dos objetivos definidos pela estratégia. Hoje em dia, pelo comandante tático passam os três níveis, embora não passe a decisão dos três níveis. Mas o comandante de nível tático deve depender do comandante de nível operacional, e este deve dispor de uma estrutura que lhe permita sustentar a operação; precisa de ter na mão a possibilidade de utilizar outros meios, de recompletar ou o que for necessário. Portanto, ele (o comandante tático) não pode depender diretamente do nível estratégico, porque o grau de pormenor sobre o que se debruça o comandante tático, não é o mesmo que se debruça o comandante de nível estratégico, de forma alguma.	Nível operacional sempre necessário Grau de pormenor do nível estratégico e do nível tático muito diferente	✗
Entrevistado 3	A existência de níveis (estratégico-militar, operacional e tático) tem como objetivo precisamente clarificar níveis de responsabilidade (...) E a cada um deles há responsabilidades distintas atribuídas. Portanto, o nível operacional faz a ligação entre aquilo que são os objetivos estratégico militares e aquilo que é o emprego tático das forças. A própria doutrina NATO chama a atenção de que, não havendo este link, será difícil assegurar, ou é pouco provável, que as ações táticas concorram para que se atinja o End State desejado. Na situação atual em que a mesma pessoa assegura o comando de nível estratégico e o de nível operacional, na realidade essa ligação já existe, é direta. A justificação para a existência de níveis tem precisamente a ver com eficácia de ação. À partida, como regra geral, eu diria que é bom que os níveis estejam bem estabelecidos (...)	Níveis têm responsabilidades distintas Nível operacional é a ligação entre nível estratégico e tático Definição clara dos níveis cria eficácia de ação	✗
Entrevistado 4	Tem de haver sempre um comandante de nível operacional. (...) que assegure que todas aquelas necessidades da força de nível tático que se encontra projetada sejam satisfeitas. Não sou apologista que seja o CEMGFA que assegure tal (...)	Tem de existir sempre o nível operacional.	✗
Entrevistado 5	Eu penso que faz sentido haver um comando de nível operacional. A complexidade de uma operação desta natureza, (...) não pode ficar ao nível do comando tático. Estas questões [da parte logística](...) têm que ser devidamente trabalhadas ao nível do Comando Operacional [com os ramos]. E o comando estratégico [trata] da ligação das embaixadas [falando da ligação ao elemento diplomático]. Após 2012, (...) foi constituído (...) o QGOE, (...) e portanto eu passo a ter dois comandantes táticos.	Nível operacional faz sentido Complexidade da operação não pode ficar ao nível do comandante tático Logística tem de ser coordenada com os ramos pelo COC Nível estratégico faz ligação aos órgãos diplomáticos FRI e QGOE são dois comandos táticos	✗
Entrevistado 6	Eu julgo que faz sentido haver um nível operacional. (...) o risco que há a eliminar o nível operacional é haver um distanciamento muito grande entre aquilo que é tratado ao nível estratégico militar e ao nível tático (...) É importante evitar que aconteça uma coisa que provavelmente vai acontecer, que é considerar que o comando da FRI é um comando projetável do COC (...) Eu tenho receio que ao imperar um modelo em que está um núcleo permanente do comando e EM da FRI a funcionar em permanência naquele nível [operacional], as pessoas tenham dificuldade depois em trabalhar o problema tático.	Nível operacional faz sentido Distanciamento grande entre níveis estratégico e tático Evitar que nível operacional absorva o nível tático	✗



Entrevistado 7	<p>Eu acho que faz sentido [o nível operacional].</p> <p>Não estou a ver, se ele não existir, como é que se processa a ligação direta do nível tático ao nível estratégico (...)</p> <p>Pode haver necessidades de rearticulação de forças, (...) ou até planeamento de reforços de forças, de meios para o teatro, pode haver decisões em que o planeamento do nível operacional tenha de intervir.</p> <p>Se chegarmos à conclusão que é preciso enviar de avião mais uma companhia, ou mais uma fragata, essa decisão vai até ao poder político, mas a necessidade, o staffing, o check da necessidade em termos de planeamento tem de ser feito a um nível mais baixo!</p> <p>O check dessa necessidade, desse requisito, o staffing apropriado, é ao nível operacional.</p> <p>O comandante de nível tático é um comandante que está projetado, que está no comando direto da operação; não está distanciado, está lá. Portanto ele não pode fazer o papel de comandante de nível operacional.</p>	<p>Faz sentido o nível operacional</p> <p>Ligação entre níveis estratégico e tático difícil</p> <p>Existem necessidades que têm de ser trabalhadas ao nível operacional</p> <p>Comandante de nível tático está projetado e não tem condições para executar as tarefas de comandante de nível operacional</p>	
Entrevistado 8	<p>Acho que o nível estratégico não é possível de fundir com mais nível nenhum.</p> <p>O nível estratégico é importante porque acaba por ser a ligação à solução político-militar que se possa desenhar.</p> <p>O que acontece é que, (...) quando o nível das forças táticas é muito reduzido, o comandante de nível operacional, o comandante conjunto, normalmente consegue comandar as forças táticas.</p> <p>Com o Battlegroup da EUROFOR (...), reforçando o nível operacional, (...) aquele general de duas estrelas, que era o comandante da EUROFOR e o comandante de nível operacional, conseguia comandar diretamente as forças que eram um batalhão de infantaria mais um esquadrão de reconhecimento, (...).</p> <p>(...) conseguia fazer as funções de comando de nível operacional, pensar o desenvolvimento da campanha, e ao mesmo tempo comandar o dia.</p> <p>Nesta situação houve uma fusão entre o nível tático e o nível operacional.</p> <p>[Em relação à FRI] haver menos um nível, faz sentido face à dimensão da força.</p> <p>No caso da FRI, eu quase que estaria tentado a dizer que o mais adequado seria efetivamente fazer uma estrutura de comando faseada.</p>	<p>Nível estratégico não se deve fundir</p> <p>Com forças de pequena dimensão, o comandante de nível operacional consegue comandar as forças táticas</p> <p>Fusão entre nível tático e operacional.</p>	



Anexo G – Relações de Comando

Este anexo descreve as relações de comando com interesse para a investigação preconizadas pela doutrina de referência e adotadas pela doutrina nacional. Não constando da PDMC-1 uma tradução das mesmas, optou-se por transcrever a tradução que integra a PDE 3-00 Operações (EME, 2012), estando esta em linha com as definições da Aliança.

1. Comando Completo

Autoridade conferida a um comandante que abarca os aspetos operacionais, administrativos e logísticos em relação às forças colocadas à sua disposição. É caracterizado pela existência de um vínculo hierárquico genérico, isto é, abrangendo todos os recursos e atividades e pode ser exercido sobre forças orgânicas, atribuídas e de reforço. Tem competência para delegar autoridade.

2. Comando Operacional (OPCOM)

Autoridade conferida a um comandante para utilizar forças postas à sua disposição no desempenho de missões de natureza operacional, nomeadamente para atribuir missões ou tarefas aos comandantes subordinados, articular forças para a execução de tarefas operacionais e reter ou delegar controlo operacional, comando tático e/ou controlo tático, conforme considerado necessário. A sua caracterização é dada pelo vínculo hierárquico funcional, ou seja, circunscrito aos aspetos operacionais. Não inclui em si autoridade no plano administrativo ou responsabilidade de ordem logística. Permite, contudo, inspecionar e determinar aspetos administrativo logísticos diretamente relacionados com a atividade operacional. Tem competência disciplinar e responsabilidade pelo treino operacional das forças atribuídas.

3. Controlo Operacional (OPCON)

Autoridade conferida ou delegada num comandante para dirigir forças atribuídas, no desempenho de missões ou tarefas específicas, sendo as missões ou tarefas limitadas pela natureza, tempo e área. Não inclui a autoridade para utilizar separadamente os elementos que constituem as unidades envolvidas nem, tão pouco, comporta em si o controlo administrativo-logístico. Não tem competência disciplinar, nem pode determinar missões ou delegar nos comandos subordinados qualquer tipo de autoridade relacionada com as forças sobre o seu comando.



4. Comando Tático (TACOM)

Autoridade delegada num comandante para atribuir às forças e unidades sob o seu comando as tarefas necessárias ao cumprimento da missão que lhe tenha sido atribuída.

5. Controlo Tático (TACON)

Autoridade delegada num comandante para a direção e controlo de pormenor, normalmente limitados no plano local, dos movimentos ou manobras necessário para executar as missões ou tarefas cometidas.